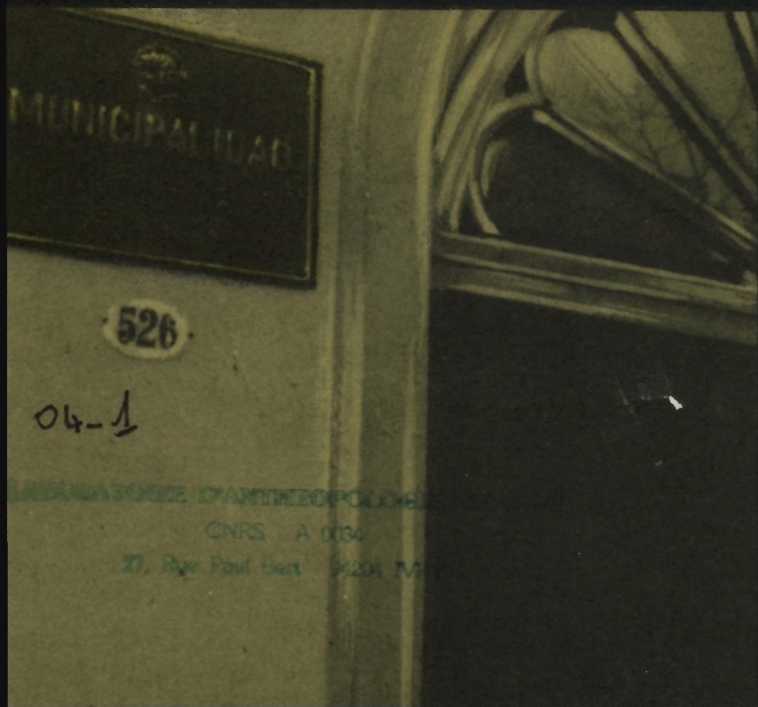


# Podere en la administración municipal

Denis Guigo



# **Poderes en la administración municipal**

**BIBLIOTECA  
POLITICA  
ARGENTINA**

# **Poderes en la administración municipal**

Denis Guigo



**CENTRO EDITOR DE AMERICA LATINA**

**Dirección:** Oscar Troncoso  
**Secretaría de redacción:** Margarita B. Pontieri  
**Asesoramiento artístico:** Oscar Díaz  
**Diagramación:** Oscar Sammartino  
**Coordinación y producción:** Natalio Lukawecki,  
Fermín E. Márquez

© 1991 Centro Editor de América Latina S.A.

Tucumán 1736, Buenos Aires

Hecho el depósito de ley. Libro de edición argentina. Compuesto por Denis Guigo (Centre de Recherche en Gestion, Ecole Polytechnique, Paris, Francia). Impreso en Carbet, La Rosa 1080 Adrogué, Prov. de Bs. As. Encuadernado en Haley, Av. Mosconi 640, Lomas del Mirador, Pcia. de Bs. As. Distribuidores en la República Argentina: Capital: Mateo Cancellaro e Hijos, Echeverría 2469, 5º "C", Buenos Aires; Interior: Dipu S.R.L., Azara 225, Capital.

Impreso en abril de 1991

ISBN: 950-25-1576-5-

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00072370/fr/>

oai:halshs.archives-ouvertes.fr:halshs-00072370\_v1

Contributeur : Eliane Daphy

## PRESENTACION

Esta investigación se desarrolló en una Municipalidad del Gran Buenos Aires, principalmente en el transcurso del segundo semestre de 1987. Primeras versiones del trabajo fueron presentadas en el seminario *Hacia una etnografía de las organizaciones* (Buenos Aires, noviembre de 1987)<sup>1</sup> y el Congreso *Governo municipal na América Latina* (Porto Alegre, diciembre de 1989)<sup>2</sup>. Las principales referencias teóricas utilizadas en estas páginas son la antropología política de Georges Balandier<sup>3</sup> y la "microfísica del poder" de Michel Foucault<sup>4</sup>.

No se hará aquí referencia al nombre del Municipio, dado que la mayoría de mis interlocutores continúan aún hoy en función y prefieren mantener el anonimato.

Si bien se trata de una Municipalidad administrada por el peronismo, como se verá claramente en el desarrollo del texto, no hay en estas páginas ninguna intención de atacar o loar un partido político en particular, sino la ambición de contribuir al desarrollo de una fuerza indispensable en una democracia republicana: el contrapoder de los ciudadanos informados.

Denis GUIGO

Centre de Recherche en Gestion de  
l'Ecole Polytechnique (Paris),

Investigador visitante en 1987 en el CISEA  
(Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y  
la Administración, Buenos Aires).

Presentamos brevemente el marco institucional antes de interesarnos en la Municipalidad. La Argentina es un país federal, pero Buenos Aires ocupa un lugar preponderante, gracias a la centralización política, la concentración demográfica (35% de la población nacional)<sup>5</sup> y económica (48% del empleo industrial)<sup>6</sup>. El territorio argentino se divide en 22 *provincias* (más la Capital Federal y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas Malvinas). Cada provincia, dirigida por un Gobernador electo, tiene su Constitución, y sus Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las provincias se subdividen en departamentos, llamados *partidos* en la provincia de Buenos Aires. Cada partido bonaerense es administrado por una sola Municipalidad, compuesta por los Departamentos Ejecutivo (*Intendente Municipal*) y Deliberativo (*Honorable Concejo Deliberante*), elegidos por el sufragio de los ciudadanos del partido. En resumen, tres niveles de organización política corresponden a la división del territorio: el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y los Gobiernos Municipales de los partidos.

Cada Municipalidad administra entonces los asuntos locales de la totalidad del partido correspondiente. Instituciones provinciales o nacionales se encargan de numerosos aspectos de la organización pública (por ejemplo, la Policía y ciertos servicios públicos). Las atribuciones específicas de las Municipalidades, definidas por una ley provincial (cada provincia tiene su propia legislación municipal), corresponden principalmente a la reglamentación de:

- el planeamiento del territorio municipal, las normas de edificación de todas las construcciones públicas y privadas, la instalación de industrias, comercios y actividades diversas (garages, cines...) y su funcionamiento conforme con las reglas de seguridad e higiene;
- el trazado y mantenimiento de calles (y puentes, monumentos...), la circulación en vías municipales, los transportes, las actividades culturales, deportivas y sanitarias (hospitales municipales...), los servicios fúnebres, los cementerios;
- los servicios públicos de alumbrado, barrido, limpieza, agua, saneamiento, transporte (salvo cuando

otros organismos se encargan de ellos) y las obras públicas municipales.

Las ordenanzas del Concejo determinan la política municipal. El Intendente, en su calidad de jefe del Ejecutivo, promulga las ordenanzas, y hace ejecutar las decisiones del Concejo. Si el Intendente veta una ordenanza, el Concejo puede imponerla cuando reúna, por lo menos, los dos tercios de los Concejales. El Intendente se encuentra entonces en posición subordinada respecto al Concejo, que también puede suspenderlo o revocarlo. Sin embargo, la mayoría de las informaciones utilizadas por el Concejo son elaboradas por los servicios municipales bajo la autoridad del Intendente, y el funcionamiento armonioso del conjunto necesita la estrecha colaboración de los Departamentos Ejecutivo y Deliberativo.

En 1987, el Gobierno Provincial proveía el 42% de los recursos de la Municipalidad considerada en estas páginas, en concepto de redistribución (*coparticipación*) de impuestos provinciales. El resto del presupuesto provenía de impuestos locales administrados por el Municipio (por ejemplo, las tasas de alumbrado, barrido y limpieza y los derechos de inspección de seguridad e higiene, que representaban en total la mitad de los recursos municipales).

El partido considerado es uno de los más poblados del Gran Buenos Aires: su población supera el medio millón de habitantes. También es uno de los más necesitados: su proporción de hogares "con necesidades básicas insatisfechas", supera ampliamente el promedio del Gran Buenos Aires<sup>7</sup>.

En cuanto a la disponibilidad de servicios públicos, el partido se encuentra dentro de los más rezagados: mientras 30% de la superficie urbana del Gran Buenos Aires está servida por agua potable, y 15% por cloacas, los porcentajes llegan tan sólo a 5% y 4% para este partido (datos de la Dirección de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires). Según datos disponibles en la Municipalidad, el 4% de las viviendas tiene agua, 3% cloacas y 71% luz. Las carencias son comparativamente más severas cuando se trata de hogares con niños menores de 15 años: la mitad de ellos vive en



hogares "con necesidades básicas insatisfechas"; de donde surgen elevadas tasas de mortalidad infantil y deserción escolar.

A este cuadro preocupante en materia de vivienda, salud y educación, se suman grandes dificultades para conseguir empleo en la zona. La situación general del partido evidencia así acuciantes necesidades. Los hechos se adelantan frecuentemente a los esbozos de planificación (construcción de viviendas precarias, asentamientos marginales). Los barrios residenciales y "country-clubs" no forman sino islotes de prosperidad en un tejido urbano cada vez más emparchado. No sorprenderá entonces la predominancia política de los que más énfasis ponen en hablar en nombre de los postergados y necesitados: en este partido, el justicialismo logró cómodas victorias en 1983, 1985 y 1987.

# I

## POLITICA MUNICIPAL

### La reconquista

La suerte de las Intendencias del partido es correlativa con la del justicialismo, sus victorias, cismas y proscripciones. El Golpe de Estado de 1955 clausuró una década de Intendencias peronistas, entregando el mando municipal a un "comisionado" (interventor). En 1958, junto con el Presidente Frondizi, asumió en el partido un Intendente radical beneficiado por los votos peronistas. Cuatro años después, el peronismo triunfó en muchas Provincias y Municipalidades (incluyendo ésta), pero un nuevo golpe vetó la alternancia democrática. Tres interventores se sucedieron; el primero de ellos fue el Intendente saliente.

Recién en 1963, con el restablecimiento del sistema constitucional, asumió un nuevo Intendente radical, esta vez con la proscripción del peronismo, que invitó a votar en blanco. Los primeros peronistas entraron dos años más tarde, en una renovación parcial de Concejales, pero el golpe de 1966 desembocó nuevamente en una seguidilla de "comisionados", que permanecieron entre dos meses y tres años, según las pujas en el Gobierno Nacional.

Un regreso triunfal del peronismo en el partido hubiera podido acompañar el despunte de la gestión de Cámpora en 1973, pero la división del Consejo Justicialista del distrito<sup>8</sup> en dos bandos hizo que un sector impugnara, a último minuto, la lista que el otro había logrado imponer, y el candidato radical logró una fácil victoria, aunque electo por tan sólo una séptima parte de los electores de Cámpora en el partido. Cuando el golpe de 1976, el Intendente se negó a seguir en el cargo, y

volvió la era de los interventores, primero dos militares y luego civiles. El último de ellos, en 1981, fue el ex-Intendente radical de 1973-76, quien finalmente aceptó volver a hacerse cargo del Municipio.

Después de un paréntesis de 28 años, el peronismo volvió a la Intendencia en 1983. En las elecciones internas de ese año habían participado cuatro listas, encabezadas respectivamente por un joven militante (apoyado por el sector sindical lucifuercista de Juan José Taccone), y tres dirigentes "históricos": el candidato victorioso en las elecciones municipales de 1962 (luego frustrado por un golpe militar), un ex-Concejal de 1965-66, y un tercero, viejo militante de imagen pacífica y honesta, muy conocido en los barrios más populares del partido, lo cual aseguró su victoria en la interna.

El futuro Intendente formó su elenco gubernativo en alianza con los otros dos sectores "históricos" minoritarios, mientras que el joven líder de la primera lista desaparecía del mapa político. El justicialismo llegaba unido al Gobierno Municipal, pero, como en el resto del país, le quedaba transitar una nueva etapa: la entronización de la *renovación* peronista.

## Renovando el justicialismo

Fue breve el idilio de las distintas fracciones unificadas en 1983 bajo la sombra tutelar de Herminio Iglesias, candidato derrotado a Gobernador de la Provincia. El peronismo siempre se consideró como el auténtico representante del pueblo: perder la mayoría provocó importantes conmociones internas. Algunos candidatos electos entonces se autodenominaron *renovadores* y acusaron a los líderes del Partido -calificados de *ortodoxos*- de haber llevado el justicialismo al fracaso. Herminio Iglesias, Presidente del Consejo Provincial del Partido, era el blanco principal de las críticas: había quemado delante las cámaras de televisión un ataúd con el nombre del candidato radical a la Presidencia de la Nación y representaba un pasado autoritario rechazado por la mayoría de los Argentinos.

Si bien todos usaban para sus predicas el mismo credo ideológico, se diferenciaban en las prácticas políticas. En nuestro Municipio, los "herministas" -liderados por el Presidente del Consejo Justicialista del distrito, a la vez Subsecretario de Gobierno de la Municipalidad- reivindicaban el más estricto verticalismo hacia Iglesias y se comportaban con un estilo "patotero" carente de legitimidad: ya no se podía aceptar que un grupo de hombres (algunos presumiblemente armados y con lentes oscuros) se apoderara del ascensor del palacio municipal cuando el Subsecretario quería cambiar de piso.

Uno de los incidentes más graves tuvo lugar el día que el chofer del Intendente se negó a entregar el auto a tres guardaespaldas de Iglesias, lo que tuvo por resultado una agresión física al chofer. Pronto se cortaron las conversaciones que el Intendente e Iglesias mantenían en el histórico bar de la esquina del palacio.

La crisis estalló a mitad del '84: los herministas ortodoxos querían que el HCD (Concejo Deliberante) dispusiera la suspensión del Intendente. La maniobra fracasó y el Subsecretario de Gobierno, junto con los herministas más destacados, fue expulsado del Ejecutivo. Según nos confió el Intendente: "La patota, con nosotros, no iba. Lo fuimos superando". Dio orden al chofer de acelerar en el caso que cualquiera quisiera cortarles la ruta: llevaban armas y sabrían usarlas.

A fines del '84 otra purga eliminó a los representantes de "Guardia de Hierro", que tenían en su poder la Secretaría de Obras y Servicios. Los "guardianes" respondían más a la estructura de su agrupación doctrinaria que a las orientaciones de la Intendencia. También se criticaba el hecho de que no fueran oriundos del partido. Tres años después de la expulsión, un dirigente cercano al Intendente nos manifestó que su resentimiento persistía: calificaba de "delincuentes" a estos ex-aliados.

1984 y 1985 transcurrieron entonces bajo el signo de la división. Surgiría la *renovación* peronista, que el Intendente apoyó desde el inicio. El Ejecutivo Municipal le respondía ahora, pero las rupturas se evidenciaban en el seno del HCD, donde 14 peronistas, divididos en

dos, a veces en cuatro bloques<sup>9</sup>, hicieron frente al bloque de 10 radicales. Ya desde el '84 la mayoría del Concejo Deliberante se enfrentaba con el Intendente; oposición que ya nunca se revertiría.

## **1985: Renovación de la mitad de los Concejales y redefinición**

En las elecciones de noviembre de 1985 se pugnaba por 12 concejalías: 5 fueron logradas por los renovadores del FREJUDEPA (incluyendo un demócrata-cristiano) y dos por el FREJULI de Herminio Iglesias (uno era el ex-Subsecretario de Gobierno despedido en el '84, otro pertenecía a la Unión Obrera Metalúrgica del partido y al grupo sindical de las "62 Organizaciones"). El bloque radical renovó 5 de sus 10 bancas.

Según las cifras, el predominio peronista en el HCD era tan claro como antes, pero una fractura se produjo en el grupo leal al Intendente desde el principio: dos de sus miembros más conspicuos impulsaron un bloque de 6 personas al margen del oficialismo, bajo el nombre de "frente de unidad peronista". Quedaron sólo 5 Concejales en el "bloque justicialista", mientras los dos ortodoxos del FREJULI y el demócrata-cristiano formaban sendos bloques unipersonales. Una alianza táctica entre radicales y opositores peronistas les permitió repartirse los puestos directivos del HCD: Presidencia y Vicepresidencias. El Concejo era ahora totalmente entregado a la oposición.

¿Por qué algunos de sus mejores aliados abandonaron al Intendente? Estaban en desacuerdo con la hipótesis de sucesión que venía perfilándose para la Intendencia: el hijo del Intendente, que ocupaba la Secretaría de Gobierno desde '83. Cabe señalar que algunos de los que rompieron la alianza acariciaban el sueño de su propia candidatura (tal era el caso del Presidente de la Federación de Sociedades de Fomento del partido, el cual había apoyado en 1983 la candidatura del Intendente electo). La fractura ya no procedía de las expulsiones del '84: los simpatizantes de Guardia de Hierro

se habían repartido entre ambos bandos y el herminismo se limitaba a un bloque unipersonal. Ahora, había que estar a favor o en contra del Intendente y sus seguidores.

Idéntico trasfondo tuvieron las elecciones internas de 1986, que determinaron las autoridades del Consejo Justicialista del distrito: la lista que postuló al Intendente como Presidente se enfrentó a ocho listas opositoras, pero ganó con el 45% de los votos la totalidad de los cargos, gracias a la división de sus contrincantes. En abril del '87 nuevas elecciones (para elegir candidatos a Intendente y Concejales) dieron también la victoria al oficialismo, y el hijo del Intendente fue proclamado candidato. La oposición interna, esta vez unida, obtuvo con el 42% de los votos la designación del cuarto de los postulantes a Concejal, por haber ganado la "minoría" (más del 25% de los votos).

## **1987: Elección del Intendente y la mitad del Concejo: victoria justicialista, pero jaque al Intendente electo**

Las elecciones de septiembre de 1987 profundizaron la ventaja peronista y el Partido Radical perdió una de sus diez concejalías. Pero a la hora de elegir las autoridades del HCD se repitió la maniobra del '85: dos peronistas opositores (remanentes del "frente de unidad peronista") se unieron a los radicales, al demócrata-cristiano y al herminista<sup>10</sup>. Las Vice-presidencias fueron para la UCR y la DC, y la Presidencia quedó en manos del peronista que la ejercía antes, frustrando así las expectativas de quien había encabezado la lista ganadora en los comicios: la mujer del Intendente electo, a la vez ex-Subsecretaria de Gobierno. La primera sesión del Concejo tuvo que interrumpirse antes de la jura del nuevo Intendente: el escándalo provocado por la "componenda" que perjudicaba a la lista ganadora desencadenó una batahola de insultos, golpes y roturas de vidrios. Tres días de cuarto intermedio fueron necesarios para calmar los espíritus.

El cuadro siguiente presenta las alianzas en el Concejo Deliberante en 1983, 1985 y 1987. Entre 1983 y 1985, hubo numerosas fracturas en el bloque peronista, y el Concejo protagonizó generalmente un papel opositor.

# ALIANZAS EN EL CONCEJO DELIBERANTE

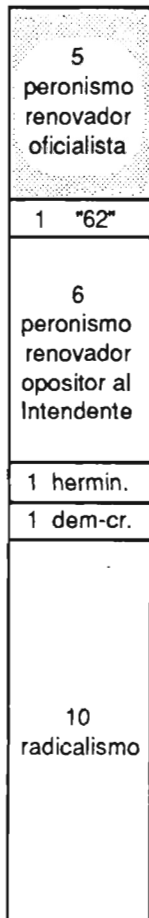


Concejales que responden  
al Intendente

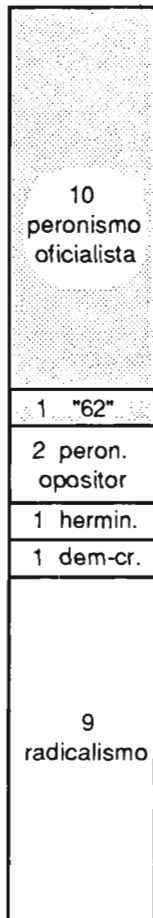
1983



1985



1987





## Ser o no ser leal

El surgimiento de la *renovación* peronista dejó fuera de juego a quienes no la reconocieron: en este distrito, fue el caso de los fieles a Herminio Iglesias y Guardia de Hierro. Ahora, cuando los renovadores hablan de aquéllos, es negándoles el carácter de peronistas. Claro que los herministas también reivindican la legitimidad: "Representamos el verdadero Peronismo", dice una de sus propagandas electorales, que exalta su "Ser Movimientista".

Del mismo modo, los que no cumplen con las directivas partidarias carecen de "lealtad", y se cuestiona su esencia peronista. Por ejemplo, el Consejo Justicialista del distrito (presidido por el Intendente saliente) entregó el 12 de diciembre de 1987, en el acto de asunción del nuevo Intendente, un volante en el que condenó la maniobra que los privó de la Presidencia del HCD:

"Ello fue únicamente posible porque los Concejales [X...] votaron confabulados con los representantes radicales. Esta insólita actitud, si bien podía esperarse de la oposición, no tiene la menor justificación en el caso de los Concejales [X...], porque han dicho tomar parte del Movimiento Nacional Justicialista, hasta ahora (...) ¿Qué cabe pensar de esta deleznable componenda? ¿Cuáles son los intereses personales que se superponen a la Lealtad Partidaria, Doctrinaria y llevan a colaborar con los adversarios del Peronismo? El Consejo del Partido deplora esta traición, no porque afecte a determinada persona sino porque destruye la lealtad".

Del mismo modo, cuando se desató un fuerte conflicto gremial (que analizamos más adelante) con el Sindicato de Trabajadores Municipales, el Intendente electo, todavía Secretario de Gobierno, exclamó ante el Consejo Justicialista: "¡Los huelguistas, no son peronistas!".

Algunos autores ya señalaron que el discurso justicialista descalifica a los discolos con acusaciones

ontológicas, relegándolos en un exterior no-peronista y a menudo no-patriótico<sup>11</sup>. La reivindicación del modelo de "unidad" y "lealtad" lleva a una verdadera excomunión de los que disienten. Si la persona a criticar ocupa una posición tan fuerte que su expulsión es inimaginable, el cuestionamiento de su esencia peronista toma otro camino. Se rumoreaba, por ejemplo, que el Intendente electo había militado inicialmente en otro partido, atribuyéndole espúreos orígenes políticos. Uno de sus opositores, a falta de poder negar el carácter peronista del Intendente, "retrucaba" afirmando que él mismo era un "peronista peronista", apelando de este modo a una concentración de la esencia partidaria.

Ahora bien, ¿son operativas estas permanentes referencias a la unidad y lealtad? Oficialistas y disidentes sustentan los mismos valores: los que abandonaron el bloque justicialista inicial del HCD crearon al margen un "bloque de unidad peronista". La inversión de alianzas es una práctica política constante. En una entrevista, el Intendente manifestó que la casi-totalidad de las personas a quien facilitó un cargo, luego lo "traicionó". Recién para las elecciones del '87 se logró que todos los Concejales que entraran "por la mayoría" de la lista justicialista se mantuvieran leales al oficialismo. Las dos listas que compitieron en las elecciones internas del '86 se unificaron -mayoría y minoría- para la elección de septiembre de 1987. Hasta ese momento, todos se decían "cafieristas". Mientras el Intendente seguía en esta línea, algunos de sus opositores se realinearon con Menem en las internas de 1988.

No constatamos que estas rivalidades se expresaran en términos de propuestas de acción divergentes: cada uno reivindica el cumplimiento de la doctrina justicialista, usa el mismo compendio de frases históricas y busca agrupar el mayor número de seguidores, "punteros" de los barrios. La lealtad tan mentada es disciplina para con el dirigente, pero la ausencia de una figura partidaria indiscutible multiplica los pretendientes al liderazgo. En cuanto a la unidad, su reivindicación por parte de los que provocan una fractura apunta a dejar al otro bando la responsabilidad de la división.

## Mitos y realidades

Realineación y división no estuvieron ausentes del juego político en esta gestión municipal. Si bien los míticos valores de lealtad y unidad no siempre se traducen en actos, su reivindicación es operativa bajo otras formas: imposibilita el diálogo político con los que no son adversarios sino traidores, y dificulta la resolución de los disensos internos. Impera entonces la *dilemática amigo/enemigo*, que conlleva los cuestionamientos sobre la esencia peronista del otro.

Verón y Sigal (1986, p. 14-18) señalaron que las clasificaciones simbólicas y el universo imaginario del discurso pueden estructurar los comportamientos sociales. En el caso del discurso peronista, estos autores argumentaron que los enfrentamientos políticos del '73-74 no fueron controlables pues se desarrollaban en un marco ideológico en el que imperaba la lealtad hacia un conductor que todos decían seguir, y la confrontación devino violenta.

Estos análisis parecen válidos para nuestro Municipio. Si bien es cierto que los "ortodoxos" que hacían alarde de violencia fueron expulsados en el '84, y la reorganización del Partido lograda pacíficamente en el '86, las pujas del '87 (conflicto gremial, designación de autoridades en el HCD) desataron el máximo nivel de violencias "aceptables" en un período democrático: insultos, bataholas, presión sobre los huelguistas, expulsiones, etc. Cada uno tuvo que elegir su bando.

Las relaciones suelen ser mejores con los radicales, cuya oposición es considerada legítima, que con los peronistas opositores, calificados como traidores. De la buena voluntad del bloque radical dependió que el Intendente terminara su mandato (dos tercios de los Concejales pueden suspender, luego deponer al Intendente). Considerando el número de realineaciones que ocurrieron en el grupo oficialista, cobra relevancia el poema escrito en la sala de espera de audiencias del Intendente:

"Para llevar a buen destino  
la carreta del Estao  
no hay que confiar demasiao  
en la fuerza de las leyes  
sino en que todos los bueyes  
tiren pa'el mismo lao".

Una mano anónima añadió:

"y que los bueyes de adentro  
no te dejen estaqueao".

El acento sobre la lealtad personal lleva también a administrar con criterio clientelista: incorporar a numerosos adictos (detallamos más adelante el considerable aumento del plantel municipal), hacer la vista gorda sobre las desprolijidades de algún funcionario. Intolerancia hacia los competidores y clientelismo son sendas caras de la misma moneda.

Se pide entonces a las bases, una fidelidad que desalienta el espíritu crítico. Estas pautas no fueron creadas por este Gobierno Justicialista, sino que forman parte de la herencia de un pasado autoritario arraigado en las prácticas cotidianas. Durante la última dictadura militar, cuando un coronel dirigía el palacio como si fuera un cuartel, una estricta obediencia era reclamada a los empleados municipales. En 1981, unas líneas escritas por el Intendente precedente en la revista de los almaceneros del partido, expresaban una fantasía similar:

"Mi amigo Perro"

"Tú sigues al hombre sin perseguir fortuna ni interés alguno, porque sos un amigo que no pedís nada, porque sos leal y aun cuando te reprenden jamás guardas rencor, por el contrario bajas la cola y lamiendo mi mano me demostrás que sos fiel. ¡ Qué ejemplo para el ser humano !".

La unánime prédica de unidad partidaria se articula con el uso constante del concepto de pueblo: es en nombre del pueblo, y para él, que los mandatarios gobiernan y legislan, mientras que los opositores están relegados en el "campo antipopular".

Examinemos algunas de las invocaciones al pueblo enunciadas en ocasión del acto de asunción del Intendente, el 12 de diciembre de 1987:

Delante de la entrada principal del palacio municipal los carteles que encuadran el palco pregonan "Un Gobierno para todos". Las tarjetas de invitación al acto llamaban a presenciar la asunción del "nuevo Jefe Comunal del distrito, electo por el pueblo". Al empezar la ceremonia, un Concejal expresa: "Hemos gobernado de acuerdo a lo que el pueblo quería, y hemos defendido un solo interés: el interés del pueblo". La jura del Intendente -"por Dios, la Patria y estos Santos Evangelios"- tiene que ser tomada por el radical Vicepresidente del HCD: los peronistas opositores, empezando por el Presidente del HCD, no concurren.

El nuevo Intendente expone largamente su plan de gobierno en la sala del Concejo, reivindicando hablar en nombre de "los argentinos bien intencionados" que deben "luchar por el bienestar general del país y fundamentalmente de los humildes y marginados". Termina con "a este país lo arreglamos entre todos o no lo arregla nadie". Después del discurso, transmitido por videos hasta la plaza, viene el encuentro físico con el mandatario: mientras la trompeta y los bombos de la Unión Obrera Metalúrgica entonan "Cuando los santos vienen marchando", el flamante Intendente baja la gran escalera del Concejo. El locutor anuncia que el Intendente viene "de cara al pueblo". "Ya salió de su despacho... ya se acerca al palco... el ciudadano que elegimos".

El encuentro "de cara al pueblo" -fórmula varias veces reiterada- no es multitudinario: sólo 500 personas concurren en esta noche de sábado. Después de la jura de los Secretarios -"a la Patria, por Dios y estos Santos Evangelios"- y varias entregas de medallas a empleados que cumplieron 25 años de servicio, el Intendente declara: "Hay un solo peronismo. Solamente este movimiento puede hacer un acto popular de tres horas y decir: ¡Presente, mi General!". Luego de tirar su corbata al público, sigue: "Hay una sola comunidad de intereses. No soy nada. No estoy aquí por ser hijo de [nombre de su padre]. Estoy aquí porque me lo pidieron (...) Tengamos fe en nuestra propia fuerza. Estamos aquí por algo superior, porque hay millones que sufren. Por eso en el '89 hay que votar peronista, cualquiera sea el candidato, para que esta nación vuelva a vivir

con dignidad".

El acto prosigue a las 20 horas con una "fiesta popular" de cantores y bailarines. Ante las raleadas filas de un público que ya no llega a 300 personas, el locutor, conmovido por una fiesta imaginaria, exclama: "¡Acá está todo el pueblo mancomunado, sin distinción de banderías, de raza ni de religión!".

Si peronismo es pueblo, el conductor no es sino un humilde delegado. Los dirigentes hacen frecuentes declaraciones de humildad, como para exorcizar posibles acusaciones de soberbia. El Intendente electo: "Yo confío primero en que tengo un poco de criterio, y confío mucho más en el criterio de todos ustedes, acá no va a haber ningún desangramiento importante, acá lo que va a haber son recambios, recambios para tratar humildemente de que ésto mejore si es posible (ante el Consejo Justicialista del distrito); "no soy nada" (acto de asunción).

El Intendente saliente: "En muchas ocasiones hice uso de la palabra bien, mal o regular. No soy un orador que pueda decirse sobresaliente (...) Supieron tolerar las pequeñas o grandes equivocaciones que pudo tener este Intendente (...) Tengo que agradecer a Dios, y a todos los que militan cerca de Dios, a todos los que hicieron posible este triunfo. Me retiro de un Gobierno que no fue brillante pero pasable" (acto de asunción de su hijo).

## **Sin instancias intermedias**

Ahora bien, no son criticables las intenciones de gobernar para el pueblo ni las manifestaciones de humildad. Pero la reivindicación permanente de estas pautas puede llevar a los actores a cegarse con su propio discurso, aunque una buena administración necesite también de otros canales de comunicación. Efectivamente, si bien el Intendente se acercaba regularmente a los vecinos de los diferentes barrios, no eran fluidas sus relaciones con los actores colectivos del Municipio, tal el caso de:

- el Concejo Deliberante y sus comisiones, controladas por la oposición;
- el Sindicato Municipal, con el cual el conflicto del último trimestre del '87 provocó profundos resentimientos;
- los empleados, cuya mayoría siguió al Sindicato durante el conflicto. Ya estaban distanciados desde la implantación de una centena de "coordinadores" en el palacio, suerte de "comisarios políticos" de la organización;
- las asociaciones de vecinos y las sociedades de fomento, que tuvieron muy pocos contactos con las autoridades municipales.

Quedaba entonces la red de unidades básicas que respondían al oficialismo del Partido Justicialista. Efectivamente, el Intendente nos confió: "Siempre tuve el Concejo en contra. Las asociaciones vecinales son pocas y pobres. Goberné apoyándome sobre la militancia". En el acto de asunción de su hijo, se describió como liderando "un grupo de justicialistas apoyado por una militancia sana, que venía a gobernar a todos por igual". Luego, el hijo agregó: "A los descarados, a los que no saben cuál es la conducta, les vamos a responder con trabajo y con espíritu doctrinario (...) Si a alguien le debemos algo, es al movimiento. El que no cumple, en esta administración no va a durar más de diez minutos (...) A [nombre de su padre] lo jaquearon durante cuatro años. Todos los lunes tenía problemas. Pero vamos a seguir, así estamos y aquí llegamos".

Los críticos absolvían ciertas falencias del Intendente con la frase: "Es un buen tipo, pero asumió con muchas presiones". Pero el hijo no tenía la misma excusa, tampoco el mismo estilo. Se lo tildaba a menudo de "caprichoso", "soberbio", y en la interna tuvo más apoyo en las zonas residenciales que en los barrios pobres del partido. La victoria de septiembre de 1987 se debió más a la ola peronista nacional que a su figura. Luego comenzó a perder credibilidad su tan mentado apoyo popular: por ejemplo, fue copiosamente abucheado en abril '89 (en ocasión de un acto de apoyo a la candidatura presidencial de Carlos Menem), a tal punto que no pudo pronunciar su discurso.

Mencionamos anteriormente que el Intendente mantenía fluidas relaciones con ciertos grupos de vecinos - especialmente los afines políticos-, no así con los actores colectivos del Municipio. Una disyuntiva similar se observaba en el palacio municipal: mientras que era fácil llegar al despacho del Intendente, el acceso a las demás dependencias presentaba dificultades. En particular, nos llamó la atención el ámbito atrincherado de la Secretaría de Gobierno: en un laberinto carente de indicaciones para orientarse, las puertas macizas o de vidrios pintados estaban cerradas con llave o pasador. Esto no hablaba a favor del "gobierno de puertas abiertas" que se reivindicaba. Un empleado municipal, que esperaba para entregar un documento, deslizó: "Están enjaulados. Lo único que falta son rejas". El estilo de administración se basaba en el contacto directo entre el mandatario y las bases, dejando de lado las instancias organizativas intermedias.

## La familia unida

Señalamos que el Gobierno Municipal descansó entre 1983 y 1987 sobre los sectores partidarios que mantuvieron la alianza con el Ejecutivo. Esto se desarrollaba en un marco administrativo bastante informal: por ejemplo, no había regularidad de reuniones de Gabinete, tampoco actas para informar a las Direcciones. En este ámbito donde prevalecían las relaciones personales, donde la lealtad personal cobraba un papel esencial, los vínculos familiares constituyeron la pauta que garantizaba mayor seguridad.

No era solamente un modelo teórico: desde diciembre de 1983 la Secretaría de Gobierno estaba a cargo del hijo del Intendente, y al de su hija, la Dirección de Acción Social. Familiares más lejanos ocupaban puestos de menor jerarquía. Pero nuevos vínculos se crearon entre responsables municipales durante el mandato, y así fue que el Secretario y la Subsecretaria de Gobierno iniciaron una cohabitación muy comentada en el Municipio. La Subsecretaria, ex-Directora de



Asuntos Legales, había sido llamada a cubrir el bache dejado por la expulsión de los herministas en el '84.

El Ejecutivo aparentó cada vez más un feudo, lo cual despertó ciertas críticas en el ámbito partidario. También se reprochaba el hecho de que el Secretario hubiera dejado su familia anterior: la cosa era de dominio público. Cuando el hijo se postuló como candidato a Intendente para la interna peronista de 1987, sus opositores adornaron el palacio con sarcásticos afiches que afirmaban que Perón decía «mi único heredero es el pueblo», el Intendente «mi único heredero es mi hijo», su hijo «mi única heredera es mi amante».

Derrotando a los que se oponían a este traspaso de poder, el hijo logró la postulación y ganó por amplio margen en septiembre de 1987, mientras ella fue electa Primer Concejal, lo cual aseguró a la "familia" un control sobre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Municipales. Luego los dos funcionarios se otorgaron un respiro: en noviembre de 1987 volaron a Uruguay para casarse, después de una discreta despedida de solteros en la Secretaría privada. En el momento en que el conflicto gremial causaba estragos en el palacio, este hecho apareció como "irritativo" a los ojos de algunos empleados.

Muchos miraban con recelo el avance del grupo familiar, y cuestionaban la legitimidad de su hegemonía. Pero el oficialismo insistía en que había ganado postulaciones y cargos en elecciones limpias. A veces dignificaban la sucesión: "Quiero manifestar otro legítimo orgullo personal, ser el hijo de Don [X], Intendente Municipal saliente", declaró el nuevo mandatario en su acto de asunción. Luego, el locutor se entusiasmó: "¡Que un padre entregue el mando a su hijo es un hecho inédito en el país, y tal vez en el mundo!", mientras un militante lucía un sombrero decorado con el retrato del padre y rematado con una corona. Antes, un miembro del Consejo Justicialista del distrito había expresado: "El pueblo los eligió porque han asumido en nombre del pueblo, y en representación de esta herencia maravillosa que nos dejó el General Perón".

En definitiva, la preocupación por rodearse de personas leales, la costumbre de retribuir el compromiso de

Los allegados, llevaron al reclutamiento familiar. La nueva gestión no pareció abandonar estas pautas: si bien el padre -ahora Diputado Nacional- fue al Congreso llevando a la hija como secretaria, su influencia persistió a través del Consejo Justicialista del distrito, cuya titularidad retuvo. En cuanto al hijo, una de las primeras decisiones de su gestión fue la incorporación de su hermano y su suegra como "coordinadores".

Teniendo en cuenta que los hijos de los empleados municipales tienen prioridad para ingresar, y que ciertos Concejales tienen familiares como asesores, el Municipio constituye finalmente algo así como una "familia extendida". Como por otro lado se incrementó en un 70% el plantel municipal desde el '83 y se crearon los puestos de "coordinadores", podemos constatar que **la organización municipal se pone cada vez más al servicio de los allegados y empleados, no de los vecinos**. Vamos a ver ahora, con más detalle, cómo se reparte el gasto municipal.

## II

### PRESUPUESTO MUNICIPAL

El presupuesto suele ser elaborado con mucho atraso: para 1987 fue sancionado en los últimos días de noviembre, o sea cuando estaba prácticamente ejecutado. La Ley de Municipalidades estipula que el Concejo debe aprobar el presupuesto antes del 31 de diciembre del año anterior, a partir del proyecto que remitiera el Intendente antes del 31 de octubre. Si no se cumplen estos plazos, rige el presupuesto anterior.

Otra característica del presupuesto es su esencia pseudo-secreta: a pesar de ser sancionado por ordenanza del Concejo Deliberante -documento público-, los funcionarios entrevistados en la Secretaría de Hacienda manifestaron una extrema renuencia para entregar cifras detalladas. El documento que pudimos consultar fue facilitado por uno de los participantes de la "Asamblea anual de concejales y mayores contribuyentes", que examinó el presupuesto antes de su aprobación.

Los recursos del Municipio (61.315.000 australes de junio de 1987, o sea 34 millones de dólares US al cambio oficial) se dividen esencialmente entre un 57,5% de ingresos municipales (tasas, derechos, multas ...) y un 42% por regímenes de coparticipación. Las tasas por "alumbrado, barrido y limpieza" e "inspección de seguridad e higiene" aseguran en total casi la mitad del presupuesto (36% y 13%). Por un monto idéntico al de los recursos, se reparten los gastos presupuestados:

gastos de personal (remuneraciones y aportes patronales, incluyendo el FONAVI)	52,0%
bienes y servicios para el funcionamiento (alquileres; combustibles; mantenimiento de edificios, vehículos y máquinas; drogas	32,4%

y productos farmacéuticos; prestación de servicios públicos por la Municipalidad o por terceros; luz y gas para el Municipio; alumbrado público; viáticos, transportes, fiestas, deportes, propaganda ...)	
construcciones y compras bienes de capital (obras realizadas por terceros, inspección de las obras; adquisiciones de edificios, muebles, instrumentos, máquinas ...)	4,4%
subsidios otorgados (las cuatro quintas partes para indigentes)	1,6%
amortización de deudas (los dos tercios conciernen una moratoria de la Caja de Jubilaciones, el resto un préstamo de la Provincia)	1,2%
deuda "flotante" (arrastrada de los ejercicios anteriores)	8,4%
	-----
	100 %

La primera conclusión del examen presupuestario es la elevada proporción de los gastos de personal: 52%. Probablemente, el porcentaje luego se elevó más todavía, por los aumentos y recategorizaciones decididos a principios de 1988.

Los recursos disponibles para el mejoramiento del partido son bastante limitados; la obra pública enumerada en una solicitada preelectoral consiste, para el período diciembre 1983 - setiembre 1987, en:

- la pavimentación de 86 cuadras,
- el dragado de 6 km de arroyos,
- una red de agua potable para 400 casas,
- un gasoducto de 5 km, sin conexiones domiciliarias,
- un viaducto bajo las líneas del ferrocarril,
- la electrificación de 5 barrios, en convenio con SEGBA.

A pesar de que el Gobierno afirme haber realizado "más de lo que prometió", el balance parece bastante limitado. En realidad, la iniciativa de la casi-totalidad de las obras de provisión de servicios proviene de los vecinos y de las empresas especializadas.

Otra limitación proviene de la alta evasión de tributos, que supera el 50%. En tiempo de elecciones apa-

rece la consabida moratoria, que propone bajar a la mitad el monto adeudado, verdadera burla a los que pagaron a tiempo. Claro que en eso la Municipalidad no innovó, sino que se insertó en la ola de moratorias que anunciaron las elecciones de 1987. La previsión del presupuesto se convierte entonces en un ejercicio muy delicado.

## La salud como bandera

La información oficial sobre ejecución del presupuesto se publica cada tres meses en un diario local, pero bajo una forma tan escueta que resulta impropia para el análisis. En cambio, se insiste sobre la prioridad acordada a la salud. El Municipio tiene que solventar tres hospitales y una treintena de centros de salud; con eso justifica las pocas realizaciones en otras áreas: "Cabe señalar que de la recaudación municipal, el 50% del presupuesto anual es dispuesto para el área de salud" (presentación de la Secretaría de Salud en una "guía del partido" editada por la Municipalidad); "A pesar de invertir más del 50% de lo recaudado en gastos relacionados con la salud, estamos construyendo" (carteles en la plaza principal); "El Municipio atiende exclusivamente el área de salud, declarada PRIORIDAD No.1, destinándose el 60% de lo recaudado para su funcionamiento" (solicitada).

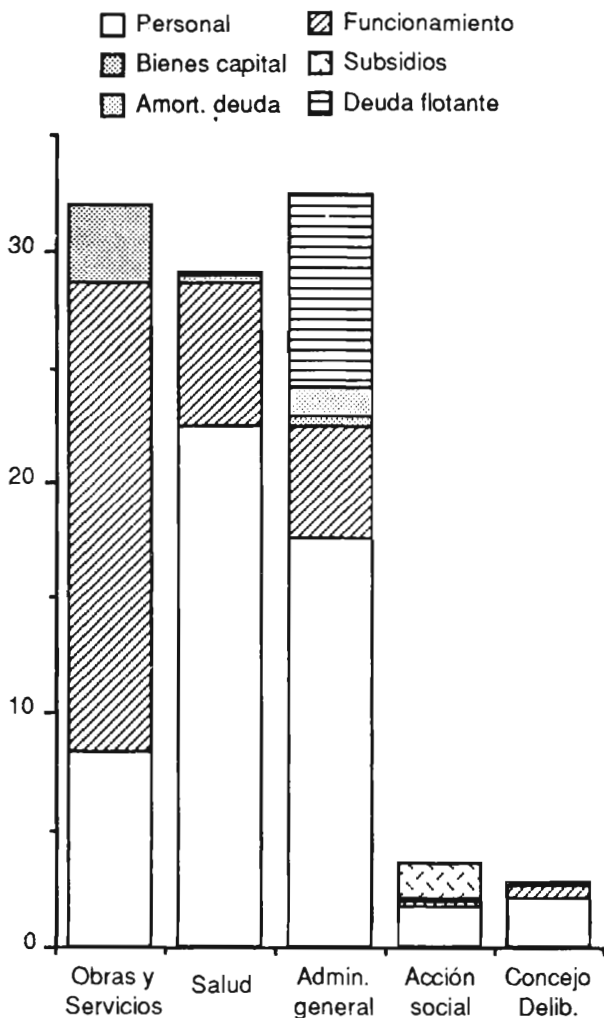
Estas frases, machacadas por las autoridades en cada oportunidad, son interpretadas generalmente como "la mitad de los recursos municipales va para la salud". Pero estos slogans contienen una ambigüedad pocas veces advertida por los lectores: no se reivindica el uso de la mitad de los recursos para la salud, sino de "lo recaudado", es decir los tributos municipales que conforman el 58% del presupuesto. O sea que los gastos de salud llegan tan sólo al 29%. Pero la palabra oficial induce sutilmente a una interpretación errónea. Además, al llegar a las arcas municipales, no hay diferencia entre un austral de tributo y uno de coparticipación: la casi totalidad de la coparticipación es de libre

aplicación.

Otro slogan asevera que la mitad de estos gastos de salud sirven para la compra de drogas y artículos de farmacia. Los funcionarios consultados en la Secretaría de Hacienda confirmaron esta proporción, que nos parecía muy elevada. A veces se llega a afirmar que el costo de estas drogas llega a la mitad de la recaudación: "Se marcaron prioridades para mantener un adecuado nivel de suministro de drogas, medicamentos, placas radiográficas, material de curaciones, etc, en los hospitales y centros de salud. Es tan importante este consumo, que representa el 50% de lo que recaudamos por tasas y derechos" (presentación de la Secretaría de Hacienda en la "guía del partido").

El énfasis sobre los gastos de salud apunta a legitimar el manejo de los fondos municipales. El ciudadano común tiene que contentarse con estas proclamas imprecisas, pues no se proporciona más detalle sobre el presupuesto. Se requiere del vecino más bien un acto de fe en las autoridades, no el comportamiento reflexivo del ciudadano informado. Examinemos ahora el reparto del gasto entre las diferentes áreas.

# **PRESUPUESTO DE GASTOS SEGUN FINALIDAD** (en % del gasto total)



## PRESUPUESTO POR AREA Y FINALIDAD

	Obras y servicios	Salud	Admin general	Acción social	HCD	Total por rubro
Personal	8,3	22,4	17,5	1,7	2,1	52
Funciona	20,4	6,2	4,9	0,3	0,6	32,4
B.capital	3,3	0,4	0,5	0,1	0,1	4,4
Subsidios		0,1		1,5		1,6
Am.deud.			1,2			1,2
Deuda fl.			8,4			8,4
Total por área	32	29,1	32,5	3,6	2,8	100

Estos cuadros permiten analizar el gasto: entre las áreas de Obras y Servicios, Salud (que corresponden a las Secretarías homónimas), Administración General (Intendencia, Secretarías de Hacienda y de Gobierno, excepto la Dirección de Acción Social), Acción Social y el Concejo Deliberante<sup>12</sup>. Los porcentajes lo son en función del presupuesto total.

Constataremos entonces que los gastos relacionados con la salud absorben un 29,1% del presupuesto (efectivamente la mitad de los tributos), pero el costo de las drogas, productos químicos y farmacéuticos, incluso en los gastos de funcionamiento de Salud (6,2%), llega sólo a un 3% del presupuesto total. El resto de las erogaciones de funcionamiento va para lavado de ropa hospitalaria, alimentación, uniformes, combustibles, etc. Los gastos de personal cuentan con más de los tres cuartos de los fondos de salud.

A Obras y Servicios corresponde un 32%. Los gastos de prestación de servicios, mantenimiento y obras nuevas acaparan prácticamente los tres cuartos de estos fondos (23,7%). Más de la mitad de dichos gastos remuneran terceros que prestan servicios públicos por cuenta de la Municipalidad (10,7%) o realizan trabajos públicos (3,2%):



- dentro de los gastos de funcionamiento (20,4% para bienes y servicios), se incluyen 10,7% por prestación de servicios públicos por terceros, 1,7% por alumbrado público y 6,4% por atención de servicios públicos por la Municipalidad;

- dentro de los bienes de capital (3,3% para construcción y compras), la casi totalidad (3,2%) va para trabajos públicos realizados por terceros.

La administración general se lleva un 32,5%. Apartando los compromisos financieros (9,6%), quedan principalmente gastos de personal. El resto corresponde al funcionamiento general (alquileres, combustibles, luz...). Acción Social insume un 3,6% (incluyendo 1,2% de subsidios para indigentes y 0,3% para varias entidades) y el Concejo Deliberante 2,8%.

En realidad la ejecución del presupuesto es aproximativa. El ingreso de tributos es aleatorio y, en caso de insuficiencia de fondos, la deuda "flotante" se traslada a otro ejercicio. En cambio, la coparticipación provincial siempre llega a tiempo, según afirman los funcionarios consultados<sup>13</sup>. Hay que mencionar que un 6% de los gastos de salud está financiado por una coparticipación específica, destinada a un hospital que el último Gobierno *de facto* pasó de la Provincia al Municipio. La nueva ley provincial No. 10559, de octubre de 1987, incrementó la coparticipación para los Municipios que solventan hospitales, lo cual beneficiará a este partido.

En resumen, el gasto en salud llega al 50% de los tributos (pero los vecinos suelen interpretarlo como la mitad del presupuesto total); y la proporción de este gasto para drogas llega sólo al 10% (y no a la mitad). Así cobra sentido la primera frase que nos dirigió el director de presupuesto: "Información, sí, pero no las cosas secretas". La confidencialidad empieza donde termina la palabra oficial.

La discusión del presupuesto podría ser un ejercicio peligroso, en particular si los vecinos decidieran cotejar el monto presupuestado para los servicios públicos y su costo real. Por ejemplo, los gastos totales de Obras y Servicios se elevan a un 32% del presupuesto municipal. Los costos de los servicios de "alumbrado, barrido y limpieza" no forman sino una fracción de este 32%.

Empero, la recaudación prevista para esta tasa asciende a un 36% del presupuesto. O sea que este tributo financia otras partidas municipales. La buena asignación de los recursos merecería un control por la opinión pública, lo cual limitaría la sospecha de un manejo clientelista de los fondos y permitiría un mejor uso del presupuesto. Desde este punto de vista, según la opinión general, enormes ahorros son posibles: por ejemplo, los hospitales del partido no piden ningún reembolso a los pacientes, aunque tengan obra social.

La era del "ciudadano participante" todavía no llegó al Municipio. La hiperinflación, que causa estragos desde 1975, dificulta por otro lado la interpretación de las cuentas. Paradójicamente, el simbolismo del Gobierno de todos, del Pueblo en el poder, tiende a descalificar los pedidos de rendición de cuentas, así como lo hicieron los regímenes autoritarios. **La carencia de información es un aspecto más del libre albedrío de los que mandan: no tienen interlocutor.** Recordamos que el Intendente electo manifestó reiteradamente su voluntad de trabajar con las instituciones intermedias y asociaciones vecinales, pero no se había concretado hasta el momento de concluir esta investigación.

### III

#### POLITICA DE PERSONAL

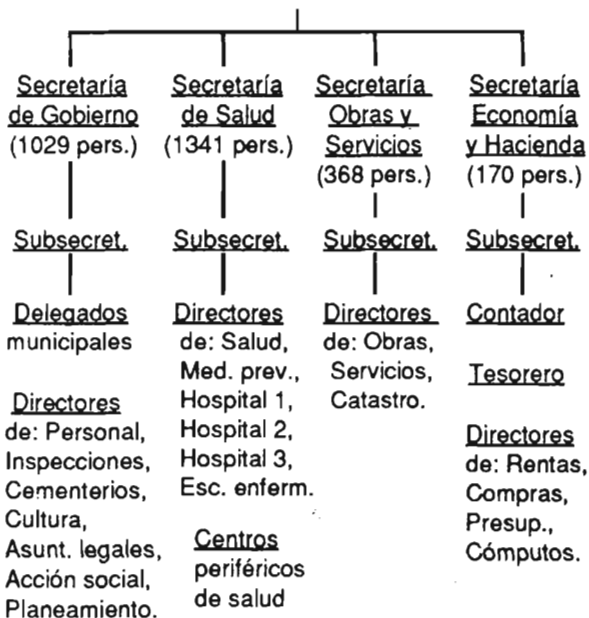
El Intendente y el Concejo Deliberante tienen sus oficinas en el palacio municipal, antiguo edificio construido a fines del siglo XIX. El palacio, así como la iglesia, dan sobre la plaza del pueblo cabecera del partido. Una construcción nueva luego amplió el palacio por detrás; un pasillo interno permite pasar de un edificio a otro sin salir a la calle. Por la importancia de los servicios periféricos (delegaciones municipales, talleres, hospitales...), sólo un tercio de los 3144 agentes municipales tienen su lugar de trabajo en las partes antigua o moderna del palacio.

El organigrama suele reflejar la visión formal de una estructura institucional. Pero, en nuestro Municipio, hacía años que no existía organigrama. El último organigrama oficialmente aprobado por el Gobierno Provincial databa de 1978. En los primeros cuatro años de la gestión iniciada en diciembre de 1983, no se había logrado su actualización. Por lo tanto, como primer paso, lo elaboramos.

Dentro de la estructura se insertan una centena de *coordinadores*, cargos políticos, creación de la gestión saliente como alternativa de control y al mismo tiempo no conflictiva para el Sindicato, ya que no son personal de planta y carecen de estabilidad. Más adelante volveremos sobre este tema.

## EL ORGANIGRAMA MUNICIPAL

### Intendente



La Secretaría de Salud concentra la mayor cantidad de personal: 1341 agentes distribuidos principalmente entre hospitales y centros periféricos de salud. Aproximadamente 460 profesionales pertenecen a la "carrera médico-hospitalaria", escalafón creado por el Gobierno Provincial para el personal de hospitales, y adoptado por el Municipio. Sus sueldos son sensiblemente superiores a los del escalafón municipal.

En segundo lugar se encuentra la Secretaría de Gobierno con 1029 personas. Es la Secretaría de mayor complejidad por la diversidad de funciones que ejerce a través de las Direcciones de Personal, Inspecciones, Asuntos Legales, Cultura, Acción Social, Cementerios y Planeamiento. También de ella dependen las Delegaciones Municipales -unidades administrativas y de servicios que funcionan en nueve localidades-. Estas últimas cuentan con 400 agentes aproximadamente.

En tercer lugar, la Secretaría de Obras y Servicios con 368 empleados distribuidos en las Direcciones de Obras, Servicios y Catastro. La mayor concentración se da en el Corralón, que cuenta con 240 agentes, principalmente obreros.

Por último, la Secretaría de Economía y Hacienda que cuenta con 170 empleados en las Direcciones de Compras, Presupuesto y Auditoría, Rentas, Centro de Cómputos, éste también con un escalafón especial y sueldos diferenciados. Las áreas de Contaduría y Tesorería dependen del Contador y Tesorero respectivamente, quienes tienen categorías escalafonarias equivalentes a Subsecretario y Director.

Una treintena de personas trabajan en áreas que dependen directamente de la Intendencia sin ser Secretarías: Prensa y Ceremonial, Juzgado de faltas y Defensa civil. Por otra parte, 80 agentes trabajan para los 24 Concejales.

Muchos empleados ignoran la organización de su área de pertenencia. A esto se agrega la confusión entre personas y cargos o áreas. Ciertos sectores no son designados por la función que cumplen sino por el nombre de quien ocupa su jefatura; en particular, dos Departamentos (nivel inmediatamente inferior a Dirección en la organización) no recibieron ninguna designación fun-

cional: son Departamentos "volantes". En algunos casos se aclara que el nombramiento de un jefe sólo se hizo para favorecerlo económicamente. Así surgen casos de jefes que no tienen personal a cargo. Si el agente eventualmente pasara a otra oficina, se llevaría el cargo.

Ciertas áreas están subdimensionadas, otras áreas están sobredimensionadas, dado que el incremento de personal no siempre implica ni es consecuencia del desarrollo de nuevas actividades. El motivo de los "pases" de una dependencia a otra se debe frecuentemente a problemas en las relaciones personales con jefes o compañeros.

Hay lugares donde se observa un "vacío en la estructura": en algunas áreas, se justifica por la índole de la tarea; no así en otras donde se manifestaron quejas por los vacíos existentes. Por ejemplo, en la Dirección de compras no existen Departamentos, al director le sucede un subjefe de Departamento. En la Secretaría de Obras y Servicios sucede algo similar respecto a la brecha entre Departamentos y encargados, con la ausencia de jefes y subjefes de División. También existe el caso de un Departamento que depende de otro Departamento.

En síntesis, las estrategias de los agentes municipales y la evolución de sus redes relacionales, llevan a modificar a menudo la organización del palacio, sin tener necesariamente en cuenta las exigencias funcionales; de ahí la complejidad de la estructura resultante. En cambio, la diferenciación de los agentes del Municipio se rige por una serie de reglas que el escalafón evidencia claramente.

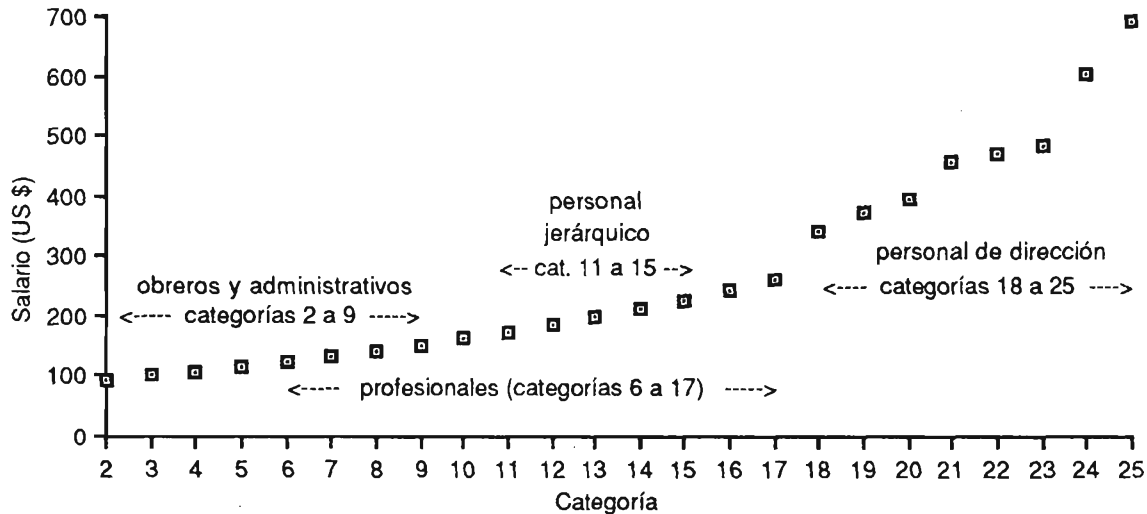
## El escalafón municipal

La diferenciación jerárquica del personal municipal distingue en primer lugar *personal de dirección* y *personal permanente*. Los primeros reciben mejores sueldos pero, en su calidad de "políticos", pueden ser revocados por el Intendente y pierden el puesto si la Intendencia pasa a otro partido. El personal permanente (repartido entre *profesionales*, *personal jerárquico*, y *obreros y administrativos*), es defendido por el Sindicato y administrado conforme con los 140 artículos del estatuto promulgado por una ordenanza municipal de enero de 1985. Tanto el personal de dirección como el permanente reciben una remuneración adicional en concepto de antigüedad (un 3% por año).

A continuación se presenta un gráfico de las diferentes categorías del escalafón municipal. Cabe destacar que las oscilaciones de las tasas de cambio y el índice de costo de vida provocan importantes modificaciones en los sueldos municipales expresados en dólares. Por ejemplo, en octubre 1989, los sueldos escalafonarios -convertidos en dólares US según el cambio oficial- habían bajado en un 35% con respecto a septiembre 1987.

## ESCALAFON MUNICIPAL (salario básico según categoría)

(convertido en dólares US según el cambio oficial, septiembre 1987)





El escalafón determina la diferenciación salarial de los agentes e indica las categorías accesibles a los cuatro subgrupos de personal. Los *profesionales* llegan hasta la categoría 17, mientras el *personal jerárquico* va de la 11 a la 15, (excepto el capataz general de los talleres municipales, en categoría 17). Los profesionales de alta categoría están generalmente ubicados bajo el mando de un funcionario *de dirección*, para que la categoría del subordinado sea inferior a la del jefe. Los *profesionales*, así como los *obreros* y *administrativos* inician su carrera en la categoría mínima del subgrupo correspondiente (los profesionales de cinco o más años universitarios, en la 10), y suben a lo largo del tiempo, sin necesariamente cambiar de puesto. Por otra parte, los profesionales gozan de ciertas facilidades de horario: están presentes en principio de 9h30 (o 10h) a 14h, mientras el resto del personal trabaja de 8 a 14.

Los puestos *de dirección* son: Subdirector (18), Secretario privado del Intendente (19), Delegado Municipal (20), Director -o Tesorero- (21), Director General (22), Juez de faltas (23), Subsecretario -o Contador- (24), Secretario (25). El Intendente no recibe sueldo, sino una "indemnización", cuyo monto se aproxima al salario de un director. Los "coordinadores" cobran salarios diferenciados, equivalentes a ciertos niveles *jerárquicos* o *de dirección*.

El Intendente decide los pases y promociones, previo aviso del superior jerárquico y de la Junta de Calificación y Disciplina. Esta Junta, compuesta por tres representantes del Sindicato y tres de la Intendencia, también administra los ascensos y exámenes internos a los que se presentan los empleados. Los agentes *jerárquicos* o *de dirección* pueden ascender de categoría en concepto de gratificación: si no hay puesto vacante, se crea uno nuevo o se aumenta el nivel de un puesto existente. A menudo se modifica la estructura escalafonaria o se aumenta la categoría de un grupo de agentes. La dinámica del escalafón articula lo individual con lo organizacional, sintetizando la historia de cada uno y expresando las posiciones relativas de cuatro grupos: el personal subalterno, los jefes administrativos, los expertos, los jefes políticos. Es fundamentalmente una

cuestión de rango, antes que de división del trabajo.

El escalafón vigente a principios de 1988 quedó definitivamente aprobado en abril de 1986. Precedieron a ésta dos reestructuraciones escalafonarias en 1977 y 79, cuyo objetivo se centró principalmente en la apertura de nuevas categorías<sup>14</sup> para que los diferentes grupos ocupacionales (personal jerárquico, profesional, administrativo y obrero -de servicio y maestranza-)<sup>15</sup> tuvieran mayores posibilidades de realizar una carrera administrativa<sup>16</sup>.

El personal jerárquico desempeña tareas de jefatura, ejecución, fiscalización o asesoramiento y comprende a los agentes "con mando". Hay 3 jefaturas: jefe de División (categoría 11), subjefe de Departamento (categoría 13), jefe de Departamento (categoría 15). El grupo profesional comprende a los agentes "que desempeñan funciones acordes con la profesión o especialidad adquirida". El grupo administrativo "involucra a todos los agentes que cumplan tareas de oficinistas" y a los que "realicen tareas de inspección para las que no se requieren técnicas especializadas en la materia".

Ahora bien, una modificación importante fue la anulación del grupo técnico. Respecto al mismo se determinó su asimilación a los otros grupos ocupacionales. Por ejemplo, dentro del agrupamiento jerárquico, el segundo escalón, denominado subjefe de Departamento, se creó "a fin de reubicar a los técnicos A por supresión de dicho grupo ocupacional". Desconocemos el motivo de esta supresión pero sí comprobamos que la misma -al negar la existencia de un grupo ocupacional- ha creado distorsiones en el escalafón y el organigrama. Por ejemplo, hay subjeses de Departamento sin personal a cargo.

Otra innovación igualmente llamativa fue la anulación de la categoría 01. El texto aclaró en este sentido: "El presente escalafón estará constituido por categorías correlativas numeradas en orden creciente de 2 hasta 17". El "aprendiz" (grupo obrero) y el "cadete" (grupo administrativo), que ocupaban la categoría 01, pasaron a ocupar la 02. Posteriormente se volvió a subir el "piso" cuando, en abril de 1986, se modificó: "la denominación de la categoría 03 en la Carrera Administra-

tiva (...), la cual se denominará auxiliar, comenzando a partir de la categoría 04 el Administrativo IV".

El trasfondo que motivó este cambio, según opiniones recogidas de los entrevistados, fue la determinación de la "dieta" para los Concejales, la que resulta de cinco sueldos mínimos, "por la afectación de sus actividades privadas", según estipula la Ley de Municipalidades. Por tanto se tomó para este cálculo la categoría 04 del escalafón. La consecuencia quizás no presente de esta medida fue un perjuicio para aquellos agentes que con muchos años de antigüedad llegaron a obtener una categoría 05, mientras que quien recién ingresaba lo hacía generalmente por la 04.

También resultó significativo lo acordado respecto a la diferencia de sueldos entre categorías: "De las categorías 2 a la 17 la diferencia de sueldo que existirá entre cada una de ellas será del 7%". Esto produjo un achatamiento de la pirámide en detrimento del personal jerárquico y profesional porque las diferencias porcentuales eran superiores al 7% a partir de la categoría 11. Este criterio fue avalado por las autoridades sindicales que explicitaron estar a favor del mejoramiento salarial de las bases.

Cabe destacar que en los últimos años se produjo un deterioro salarial de los cuadros superiores, evidenciado a través de las variaciones del coeficiente "sueldo jefe departamento / sueldo categoría inicial":

septiembre 78	6,0	(un jefe de departamento ganaba 6 veces el sueldo mínimo)
septiembre 80	4,2	
noviembre 83	4,0	
enero 87	1,8	

Según el personal jerárquico y profesional, este hecho también implicó un deterioro de las relaciones laborales. Por un lado, los jefes y profesionales estuvieron poco incentivados para capacitarse asistiendo a congresos, cursos, etc. Por el otro, hubo un menor reconocimiento de su autoridad o calificación profesional por parte del personal administrativo y obrero, ya que las diferencias salariales en ocasiones desaparecieron.

A partir de 1986 hubo un intento de agrupación del personal jerárquico y profesional para hacer oír sus in-

quietudes ante el Sindicato y lograr mejoras salariales. Al cabo de unos meses de diversas gestiones, la incipiente agrupación quedó desmantelada ya que surgieron diferencias entre sus integrantes. Por un lado, estaban quienes lideraban la formación de una agrupación autónoma y, por el otro, quienes querían tener representantes válidos en el Cuerpo de Delegados sin escindirse del Sindicato. Esta pugna interna produjo enfrentamientos y un proceso de desgaste que conspiró contra el interés reivindicativo.

Por último es interesante destacar el criterio adoptado para la bonificación por antigüedad vigente hasta marzo de 1988. Para las categorías 3 a 11 se abonaba un 3% del sueldo básico por cada año. Para las categorías 12 a 15 un 2,5%, y para las categorías 16 y 17 un 2%. Esto reafirmaba la orientación en materia de política salarial de beneficiar a "las bases", cuyo peso es indudable ya que aproximadamente hay 900 agentes en la categoría 05 y, entre la 11 y la 17, sólo 130.

En abril de 1988 la antigüedad se unificó en un 3% por año para todas las categorías. Pero el beneficio a "las bases" luego reapareció por otro camino: se otorgó un aumento de un 25%, pero cuyo monto no podía ser inferior a 300 australes (o sea, 45% del sueldo básico de la categoría 04).

## **Movimientos en planta**

### *Ingresos y egresos*

A partir de 1974 la planta de personal se mantuvo en 1800 agentes aproximadamente. Durante el último Gobierno Militar descendió el personal permanente pero aumentó el temporario. En diciembre de 1983 había 1850 agentes (1450 permanentes y 400 contratados por la Provincia de Buenos Aires, con quienes existía el compromiso de regularizar su situación).

El mayor ingreso de personal se produjo en 1984, ya que al finalizar ese año se encontraban 2973 agentes. En 1985 subió a 3035. A partir de 1986 se mantuvo la

planta en ese número con pequeñas variaciones. Este considerable incremento hizo que una parte importante del presupuesto anual (52%) se destine a gastos en personal, hecho que restringió la posibilidad de "devolver a la comunidad su impuesto en obras".

Lo paradójico es que como "no hay dinero para hacer obras" los empleados tienen "poco trabajo". Así se cierra el círculo y el fin primordial de la organización parece ser el mantenimiento de su personal.

En cuanto a los egresos del personal, tienen un ritmo regular, entre 250 y 270 por año.

### *Los directivos.*

*1983-1987: ¿ De dónde vienen y a dónde van ?*

Examinemos el recambio de los cuadros políticos. De los 25 principales cargos (Intendente, Secretarios, Subsecretarios, Contador, Tesorero y Directores -salvo los Directores de hospitales-), apreciamos que de la gestión saliente:

- quedaron 14 de ellos ocupando parte de estos cargos directivos

- (5 con movilidad ascendente,
  - 8 en los mismos cargos,
  - 1 con movilidad descendente)

- salieron 10 (dos fuera de la estructura municipal -el Intendente y la hija-; cuatro al Concejo Deliberante -3 Concejales y un asesor-; cuatro a otros cargos del Ejecutivo y coordinadores)

- (1 Subsecretaría estaba vacante).

Ahora bien, ¿de dónde vinieron los que entraron?

- 6 de afuera de la estructura municipal

- 4 de otros cargos del Ejecutivo

- (1 Dirección estaba vacante).

Existió preocupación por reubicar a los directivos aun cuando el desempeño no fuera satisfactorio. En ocasiones el nombramiento de un funcionario sorprendió al mismo designado, que al presentarse a su personal manifestó: "En realidad no sé cómo me designaron para este cargo. Espero interferir lo menos posible. Tengo una familia que mantener". O bien: "Hagan de

cuenta que siguen con el director anterior".

Con respecto a los Concejales, se verificó una tendencia similar, incluso acentuada entre 1985 y 1987. Sobre doce Concejales salientes, en 1985 tres fueron reelectos y uno quedó como coordinador. En 1987 uno fue reelecto pero además se reubicaron siete, algunos como coordinadores, otros como personal del Concejo.

### *Los "coordinadores"*

La gestión municipal iniciada en diciembre de 1983 creó esta centena de cargos para controlar la administración en general y los funcionarios de carrera en particular, pero formaron de hecho una "pantalla" entre el personal de planta y las autoridades. El coordinador no tiene estabilidad ni posibilidad de mando. Según opiniones de los entrevistados, el coordinador "no manda [porque no sabe], pero sugiere (...); hay que saber tratarlo".

Está inserto dentro de la estructura municipal cumpliendo funciones en las distintas áreas. Por lo tanto, responde a su director inmediato. Pero, en su carácter de "comisario político", tiene libre acceso tanto al Secretario de Gobierno como al Intendente, y conviene tomarlo en cuenta. Es por eso que, en una de las Direcciones encuestadas, el director pasa gran parte de su tiempo atendiendo personalmente a las personas enviadas por el coordinador.

Desde el comienzo de esta gestión municipal, aparecieron tensiones entre el personal de planta y los coordinadores. Según muchos agentes permanentes, los coordinadores "no hacen nada", "les regalan el sueldo", "son ineptos", "pero están cerca del Intendente". Por su parte, los coordinadores enfatizan que el personal permanente tiene la ventaja de la estabilidad: "si viene una revolución ellos van a quedar".

Las diferencias de sueldo en favor de los coordinadores son "irritativas" para el resto. En septiembre de 1987 sólo un tercio del personal de planta ganaba un sueldo "de bolsillo" superior a 500 australes (190 dólares al cambio oficial), mientras que la casi-totalidad de los coordinadores estaba por encima de esta cifra.

Algunos coordinadores expresan su deseo de revertir el concepto que la comunidad tiene de los municipales: "Afuera, los municipales son catalogados de vagos, coimeros y, las mujeres, de vida alegre. Nuestra intención es cambiar eso". Pero otros manifiestan una visión crítica: "Los compañeros con quienes se comparte lo ideológico tienen que servir al Movimiento y, por tanto, servir al Municipio. En realidad, se sirven del Movimiento y del Municipio. Al que quiere trabajar no lo dejan".

Durante el conflicto gremial, los coordinadores cumplieron un papel singular y muy cuestionado. Fueron aprovechados para contrarrestar los paros: informaron sobre los huelguistas, formaron una barrera humana para impedir la entrada de una movilización en el palacio. El Intendente nos declaró: "Gracias a los coordinadores, la administración siguió funcionando".

Había dos tipos de coordinadores: los de "control" sobre el personal permanente y los de favor o "reciclaje". Estos últimos pocas veces aparecían por su lugar de trabajo. El Intendente electo en 1987 condenó el clientelismo durante su campaña: "Se tratará de arreglar las situaciones personales de la mejor manera posible, pero no regalando puestos, no ubicando algún compañero para que cobre un sueldo" (ante el Consejo del Partido Justicialista); "La política y la administración pública, como instrumento de esa política, no deberán ser nunca más el reducto para el negocio, la prebenda o el gobierno de los amigos" (discurso de asunción ante el Concejo Deliberante).

Pero los numerosos empleados que habían entrado después de la victoria de 1983, y que no siempre cumplían función efectiva, no fueron reubicados; cada jefe de área siguió administrando "sus" datos y "su" gente. En cuanto a los coordinadores, si bien todos tuvieron que firmar su renuncia -uno solo tomó la iniciativa de presentarla antes de que se la exigieran-, sólo cinco no fueron reconfirmados. Y si no hubo ingreso masivo de personal después de la victoria de 1987, probablemente fue porque la situación financiera del Municipio no lo permitía: los gastos de personal ya absorbían más de la mitad del presupuesto.

## Vivir en el palacio

La política de personal no incorpora elementos sofisticados. Por ejemplo, no se proponen cursos de capacitación, se ignoran las motivaciones de egreso del personal, no se llevan estadísticas de ausentismo, no hay evaluaciones del personal ascendido. Se pone acento en lo punitivo, principalmente en el cumplimiento del horario (más de 2 minutos se considera llegada tarde), mientras que es sobreestimado aquél que llega media hora antes de la hora de ingreso (las ocho en invierno, las siete en verano).

Un buen agente es aquél que tiene "buena memoria", conoce las normas y el Estatuto y los aplica al pie de la letra. En la Oficina de Personal, por ejemplo, se valora el conocimiento que se pueda tener de los otros agentes: de los cumplidores, de los que tienen problemas, de los que en tal oportunidad obraron de tal o cual modo. Esto sienta precedentes para resolver situaciones nuevas.

Otro aspecto apreciado es "pertenecer a la comunidad local", es decir vivir en el Municipio. Hay rangos según localidad que hacen a la diferenciación social. No tiene el mismo prestigio vivir en la cabecera del partido que en zonas más alejadas. También se discrimina entre "los de la zona" y "los de afuera", y dentro de estos últimos los "del centro", que comprende a los que viven en la Capital Federal. A estos últimos se los considera "de otra categoría".

Si bien esta jurisdicción cumple función de "dormitorio", dado que hay un desplazamiento diario de gran número de trabajadores fuera de los límites del partido, hecho éste que favorece el desarraigo, entre los municipales hay un sentimiento de pertenencia y localismo que se expresa en el aprecio por los años de residencia en el lugar y los lazos de parentesco. Esto se traduce en el ámbito laboral en la distinción entre empleados "viejos" y "nuevos", y los que tienen familiares -principalmente el padre-, en la Comuna. Cabe



destacar que el Estatuto de Personal favorece el ingreso de los hijos de los agentes municipales<sup>17</sup>.

Hay cargos que se suceden de padres a hijos. El ejemplo más elocuente es el de jefe de personal, desempeñado durante muchos años por un agente a quien sucedió su hijo. A la "memoria personal" se agrega -por tanto- la "memoria familiar". En ocasiones, ante una duda sobre algún acontecimiento pasado, se le pide a un agente: "Pregúntele a su padre a ver si se acuerda...".

Eventualmente los padres interceden ante sanciones aplicadas a sus hijos por la Oficina de Personal. También se presentan casos en que padres e hijos trabajan en la misma área e incluso que tienen al padre como jefe. Esto configura una vasta red de relaciones familiares que anima las relaciones laborales entretejiéndose con ellas. Los fines personales muchas veces predominan sobre los institucionales e interfieren en el desempeño laboral. Se habla así, de la "gran familia municipal".

De lo expuesto hasta aquí queda configurado el perfil de un buen agente: vive en el partido, llega temprano, tiene memoria, conoce las normas y no innova.

Frecuentemente se dan promociones automáticas según los años de antigüedad<sup>18</sup>. Rara vez se acude al legajo personal como instrumento objetivo para conocer y evaluar a un empleado. Inclusive los funcionarios que ingresan desde afuera para ocupar puestos clave en la administración suelen manejarse con preconceptos respecto a otros funcionarios ("X es un tipo bárbaro", "Y es un coimero" ...) sin haber tomado contacto con las personas.

Otro hecho llamativo y que también hace al tema de la política de personal es cómo se encara el problema del alcoholismo. Esta es la única enfermedad pasible de una suspensión -según el Estatuto- y motivo de cesantía<sup>19</sup>. Se la equipara con el portar armas, la negligencia u omisiones reiteradas e inexcusables en el cumplimiento de sus obligaciones..., el trato inconveniente de los vehículos o máquinas a su cargo, etc. Si bien no hay cifras que permitan cuantificar este problema, existe conciencia generalizada de que está difundido entre el

personal obrero (corralones) y de maestranza.

Las actitudes respecto al mismo son de dos tipos. Por un lado, algunos funcionarios "cierran los ojos" para no tener que aplicar medidas y dicen a sus compañeros: "Yo miro para otro lado, ustedes cárguenlo en un camión y llévenlo a su casa". Por el otro están los que sentencian: "Si lo veo tomado otra vez, lo echo". Pero en ninguno de los dos casos se visualiza el alcoholismo como una enfermedad, ni se deriva al paciente al Hospital Municipal, donde se trabaja en colaboración con la Asociación de Alcohólicos Anónimos.

De la lectura del Estatuto también resulta interesante el tema de las licencias, que expresa los márgenes permitidos de ausentismo. Dentro de las licencias ordinarias se encuentra: la licencia anual que oscila entre 20 días (para los que tienen 5 años de antigüedad) y 35 días (para los que tienen más de 20 años); por causa de enfermedad o accidentes se acuerda hasta 120 días anuales continuos o discontinuos (cuando no se requiera tratamiento de mayor duración); hasta 20 días hábiles continuos o discontinuos durante el año calendario, por enfermedad de un miembro del grupo familiar a su cargo (padres, cónyuge e hijos); al personal femenino, "en su condición de tal", se le otorga un día de permiso por cada mes.

Sin incluir otras licencias -como por ejemplo matrimonio, nacimiento, fallecimiento, donar sangre, mudanza, congreso, trabajos científicos o artísticos, estudios- aproximadamente el agente tiene un margen de ausentismo que oscila entre los 5 y 6 meses anuales. Si bien se trataría de casos límites, el mismo Estatuto los legitima.

Ahora bien, el agente ocupa sus seis horas laborales diarias del siguiente modo:

- trabaja;
- se encuentra con familiares y amigos;
- se informa de los acontecimientos políticos, económicos, sociales, etc, tanto de orden local como nacional e internacional;
- participa en "círculos de ahorro";
- compra y/o vende diferentes artículos;
- recibe servicios adicionales.

En cuanto a los dos últimos ítems, conviene aclarar que, sin salir de la Municipalidad, el empleado puede comprar: ropa -para adultos, de niños, de cama-, zapatos, medias, artículos de perfumería, bijouterie y otros. Todo ello en dos o más cuotas. Los vendedores en algunos casos también son municipales, aunque en otros vienen de afuera. Generalmente se utiliza el baño de damas como probador y la cocina del piso para elegir muestras.

También puede recibir "servicios" como los de peluquería (una empleada corta cabello en la cocina), jugar a la quiniela -paralela a la oficial- y eventualmente hacerse extraer una muela (por un dentista que algunas veces atendió en la cocina).

El servicio de cafetería es provisto por los propios empleados que organizan la ronda de té o café. El mate se toma a escondidas en algunos lugares estratégicos, por ejemplo el "legajero", porque está prohibido. Durante varios años se dio la concesión del buffet a un matrimonio de la zona, que proveía de sandwiches y comida caliente al personal y este les abonaba a fin de cada mes. Actualmente el edificio fue demolido por razones de ampliación y el servicio reemplazado por vendedores ambulantes. Una señora con una canasta vende empanadas, pastel de papa, etc; la acompañan dos hijos de corta edad que toman los pedidos recorriendo los pisos.

Esto se generó espontáneamente satisfaciendo una necesidad concreta de los empleados, que de un día para otro perdieron la posibilidad del refrigerio. La velocidad de respuesta aventajó al proyecto del responsable del área de Planeamiento, que deseaba reemplazar el servicio anterior por la moderna contratación de personal especializado.

Ahora bien, ¿qué otras actividades se pueden desarrollar en horario de oficina? En algunos casos, tareas personales -trabajos profesionales, los estudiantes de arquitectura por ejemplo realizan prácticas para la Facultad, utilizan la fotocopidora, consiguen "clientes" para tareas de mensura, construcción, escrituras, asesoramiento laboral- y, en épocas de elecciones, campaña y afines, trabajos políticos.

No sorprenderá entonces que, en varias oportuni-

dades, se requiera la realización de horas extras porque la jornada normal no alcanza para desarrollar las tareas.

También se pueden realizar tareas en paralelo mediante un "permiso de salida", tales como atención de la salud y de la familia, que tienen prioridad reconocida sobre las demás. Un ejemplo de jerarquización de la familia es el funcionamiento de la guardería municipal: las madres que trabajan en el palacio, llevan a sus niños a su lugar de trabajo, donde más tarde alguien pasa a buscarlos, después de comenzada la jornada laboral, para llevarlos a su ámbito específico.

Concluimos de todo ello que si bien es un trabajo poco creativo en general, y mal remunerado, en realidad es bastante cómodo, principalmente para los que viven en el partido. Lo expuesto aquí muestra la flexibilidad que implica el desempeño municipal y las contradicciones que encierra. Mientras que por un lado se acentúa el cumplimiento del horario, por el otro parecería que basta con ésto, ya que entre los innumerables "intercambios" lo estrictamente laboral se pierde o resulta muy difuso.

## IV

### VIDA SINDICAL

"Es por cierto trivial que digamos  
Que la unión constituye una fuerza  
Y dejemos que estéril, la inercia  
Con su ley siempre impere fatal.  
Y aceptemos que algún Delegado,  
De los muchos que se hacen a dedo  
Cuyo empeño es tan sólo estar quedo,  
Como a niños nos venga a tratar".

(Versos del Himno a la Unión Comunal escritos  
por Eduardo P. Moine el 26 de febrero de 1914)

El Sindicato Municipal de Trabajadores Municipales, Sindicato único que agrupa al personal estable (no-político), es un importante actor del palacio. La adhesión no es obligatoria pero la casi-totalidad de los agentes permanentes son afiliados, como ocurre en la mayoría de las instituciones públicas argentinas. El Sindicato representa a los agentes ante las autoridades del Municipio y ofrece ciertas prestaciones a los afiliados, como contrapartida de un aporte del 2,5% del salario: reembolsos médicos complementarios (clínica, consultas), libros de clase -universidad inclusive- para los hijos, jardín maternal, financiación de viajes turísticos, actividades deportivas, etc. Los 65 delegados electos por los diferentes servicios del Municipio se reúnen mensualmente.

De una primera Comisión gremial poco organizada se pasó a un gremio más desarrollado y proveedor de numerosos servicios, a principios de los años sesenta. Como los dos dirigentes de mayor trayectoria (un comunista y un peronista) estaban políticamente proscritos, otro sindicalista (un suboficial retirado, luego diri-

gente de la Democracia Cristiana del partido) ocupó la Secretaría General. En 1987 la misma persona sigue al frente del gremio. Lidera en cada elección una "Lista Verde", mucho tiempo lista única, compuesta por representantes de todos los partidos. Pero en las elecciones de noviembre de 1983 apareció una lista opositora, la "Celeste y Blanca" (de mayoría peronista, con algunos comunistas), que tenía el aval del Partido Justicialista y logró un cuarto de los sufragios.

Cabe señalar que la neutralidad política de los sindicatos no figura en el credo peronista: bien por el contrario, la "rama sindical" es un elemento esencial del "movimiento" peronista. La mayoría de los dirigentes gremiales argentinos reivindican sus convicciones justicialistas. Las autoridades políticas frecuentemente favorecieron el control de los sindicatos por la militancia peronista, en particular gracias al otorgamiento selectivo de la representatividad (*personería gremial*), un elemento decisivo manejado por el Ministerio de Trabajo.

Durante el Gobierno *de facto* autotitulado "Proceso de reorganización nacional" el Sindicato no tenía reconocimiento: el Municipio no avalaba a los Delegados, tampoco retenía la cuota sindical. Un pseudo-Cuerpo de Delegados mantenía reuniones informales y los afiliados aportaban directamente su cuota a la organización. El gremio se mantuvo, pero un episodio sigue ocasionando críticas a su titular: en 1979 aceptó, durante seis meses, el cargo de "Delegado Municipal" en una localidad del partido.

A principios de 1984 el Presidente del Partido Justicialista del distrito, a la sazón Subsecretario de Gobierno y futuro líder de los herministas, dio una muestra de sus prácticas autoritarias al intentar "copar" el Sindicato, asediándolo en una ruidosa movilización y luego con una espectacular huelga de hambre en las puertas del local gremial, so pretexto de la afiliación de los recién nombrados "coordinadores" -nuevos cargos directivos del Ejecutivo Municipal-.

La maniobra fracasó por carecer de apoyo general, aunque el Sindicato luego decidiera prudentemente otorgar las ventajas sociales a dichos coordinadores,

sin cobrarles cuota sindical, para no dejar entrar en la organización a estos fieles al Intendente. Pero los eventos trajeron graves consecuencias para los de la "Celeste y Blanca": habiendo llamado el Secretario General a una gran asamblea para repudiar los hechos, no tuvieron otro remedio que solidarizarse con el gremio, con lo cual se desató en el Municipio una persecución (pases compulsivos...) contra esos peronistas que privilegiaban la lealtad sindical ante la política. Aunque los herministas fueran luego despedidos del palacio, tal como mencionamos antes, nunca serían rehabilitados a los ojos del oficialismo aquellos militantes que dieron muestra de independencia.

Nuevas elecciones sindicales en 1986 dieron oportunidad de resurgir a la "Celeste y Blanca", que esta vez logró un tercio de los votantes. El Secretario General trató de amedrentar al líder de la lista opositora antes de los comicios, convocándolo a discutir en altas horas de la noche en la pileta del Sindicato, o deslizándole alusiones sobre posibles amaneceres en una zanja del partido. Es obvio que nadie puede cuestionar la honestidad y vocación de servicio del Secretario General, pero tampoco su afición al poder.

En el ámbito gremial como en política, la fidelidad al dirigente, en nombre de la unidad de los compañeros, suele reclamarse a los de abajo. En una entrevista el Secretario General desvirtuó el enfrentamiento electoral: "Fue joda. Después cantamos el himno nacional y nos abrazamos". Pero los opositores son desalentados por intimidación, o se trata de alejarlos: el Secretario General propuso gestionar un puesto en la Federación para su contrincante.

Es por eso que el conflicto sindical del último trimestre de 1987 -que analizamos a continuación- sometió a los de la "Celeste y Blanca" a una nueva encrucijada de lealtades entre el oficialismo peronista y las autoridades del Sindicato.

## La deuda interna

El excesivo abultamiento del plantel trajo como consecuencia una crisis presupuestaria que dificultó el otorgamiento de los aumentos salariales decretados por el Gobierno Nacional a partir de julio de 1987. Este hecho fue conocido a partir de la inquietud de un agente que, cotejando los aumentos oficiales con los efectivamente liquidados por la administración municipal, cayó en la cuenta de que no se ajustaban a las pautas estipuladas. Por lo tanto, surgieron a partir del mes de julio de 1987 diferencias no abonadas. Sumando las de julio a septiembre, representaban un 35% aproximadamente del salario básico para cada categoría.

En un primer momento el Sindicato hizo oídos sordos a la demanda, pero al cabo de un tiempo la idea cobró fuerza y, en asamblea del 9 de septiembre, el Cuerpo de Delegados se solidarizó con ella haciendo suyos los reclamos. Entonces, "reinterpretando el sentir de las bases", la Comisión Directiva tomó las banderas desplegadas y comenzó la lucha reivindicativa.

No obstante, según afirman algunos, "la mano negra del Sindicato" se hizo sentir, y el agente fue trasladado al cementerio municipal, lugar donde tradicionalmente van los castigados. Este hecho produjo una reacción de desagrado entre sus compañeros, motivando la redacción de una nota elevada al Intendente para que revea la medida, empresa que no tuvo éxito. La respuesta del Ejecutivo en el plano salarial fue el pago de una bonificación especial extraordinaria, que no alcanzó el monto reclamado. Se inició así un enfrentamiento entre Ejecutivo y Sindicato al cabo de cuatro años de idílica relación.

Los actores principales en este conflicto fueron: por un lado "el Ejecutivo", distinguiendo la gestión "vigente" y la "entrante". Sus miembros no siempre coincidían. Por el otro, "el Sindicato" y, dentro de éste, la Comisión Directiva y el Cuerpo de Delegados. Además, la lista sindical "Celeste y Blanca" (opositora a la oficial) y una nueva asociación de empleados peronistas, auspiciada



por la Intendencia. También los partidos políticos locales: el Partido Justicialista (a través de su Consejo partidario) y el Partido Comunista.

¿Quiénes mediaron en este conflicto? La Subsecretaría de Trabajo del Ministerio de Acción Social de la Provincia de Buenos Aires en su calidad de mediador oficial convocado por una de las partes (el Ejecutivo); el Concejo Deliberante; las autoridades provinciales (Gobernador y Ministro de Gobierno electos); la CGT Regional San Martín y Asociaciones de Trabajadores del Gran Buenos Aires.

Podemos distinguir en este episodio -que conmovió la vida municipal- tres momentos. El primero, de "definición del conflicto", que abarca desde fines de octubre hasta el 10 de noviembre. El segundo, de "profundización del conflicto", desde el 10 de noviembre hasta el 11 de diciembre. Y el tercero, de "resolución", que comienza el 12 de diciembre con la asunción del nuevo Intendente. Describiremos brevemente los hechos más significativos de cada uno de ellos.

### *1- Definición del conflicto.*

Las hostilidades comienzan con una nota del Sindicato que acusa al Intendente de desarrollar "una política insensible", "sin justicia social", y acentúa que "ha llegado el momento de saldar deudas atrasadas". La respuesta del Ejecutivo tiene un estilo poco grato ya que se denomina "Comunicado No. 1", intitulado por el que los militares inician habitualmente una serie de proclamações, y va dirigida "A los Compañeros Trabajadores Municipales". Cuestiona uno a uno los puntos del Sindicato. Como reacción, éste inicia un plan de lucha: "... el plan de lucha se cumplirá puesto que el equipo económico del señor Intendente ha contestado a los representantes gremiales que reconocen la existencia de una deuda con los trabajadores según los decretos nacionales, pero que ellos no están dispuestos a pagar ya que la Municipalidad tiene autonomía, que si queremos hacer huelga que la hagamos" (Comisión Directiva - Cuerpo General de Delegados, 30 de octubre de 1987). El plan de lucha consiste en un paro de actividades los

días 3 (parcial) y 4 (total) de noviembre.

El Partido Justicialista local interviene solidarizándose con las opiniones del Intendente e insta a los compañeros municipales "a reflexionar, serenamente, sobre lo inconducente de las medidas de fuerza programadas" (2.11.87).

Como no hay acuerdo de partes, el día 5 se dispone "un nuevo Plan de Lucha" que contempla "un paro de actividades (...), la convocatoria a una Asamblea Extraordinaria (...) donde también se pondrá a resolución de las bases, la movilización hacia el palacio municipal para peticionar públicamente lo que nos deben" (carta documento del Sindicato al Ejecutivo).

El Intendente emite una propuesta de arreglo (Comunicado "A los Compañeros Trabajadores Municipales" del 9.11.87). Pero no es aceptada.

## *2 - Profundización del conflicto.*

Inmediatamente hay un endurecimiento en ambas partes, que se pone de manifiesto en el cambio del discurso:

"A los Compañeros Municipales

Se mantiene en pie nuestra actitud, no aceptamos ni presiones ni situaciones ilegales. (...) No tenemos ninguna obligación legal de acatar los decretos nacionales (...) No debemos absolutamente nada"

(Intendente Municipal, 10.11.87).

"Se mantiene en pie la convocatoria a Asamblea Extraordinaria (...) Sabemos que no nos van a confundir con comunicados en los que la patronal nos llame "compañeros". Ni van a "romper" la unidad del gremio recurriendo al partidismo"

(Comisión Directiva-Cuerpo General de Delegados, 10.11.87).

La movilización hacia el palacio se lleva a cabo e interviene el presidente del H.C.D. ofreciéndose en calidad de mediador ante el Ejecutivo. Los resultados son infructuosos. (Según opinión de los entrevistados, "El Intendente quiere arreglar, el hijo no". Con lo cual, tendría mayor peso en las decisiones la gestión entrante).

El gremio propone entonces un nuevo plan de lucha

con cese parcial de actividades para los días 11, 12 y 16 de noviembre, que incluye otra asamblea extraordinaria. Cada vez el hecho cobra mayor trascendencia, se comunican "A LA POBLACION" los motivos del paro:

"La realidad es que no se nos paga desde julio de 1987 los míseros aumentos otorgados por el Gobierno Nacional por falta de presupuesto y tampoco se nos provee de los elementos necesarios para trabajar (...) Pedimos disculpas y que sepan comprender"

(Comisión Directiva, noviembre de 1987).

Por su parte el Ejecutivo solicita la mediación de la Subsecretaría de Trabajo, ante la que comparecen las partes los días 13, 23 y 26 de noviembre. El resultado de la gestión también es negativo:

"Las partes no han arribado a una solución satisfactoria que contemple los distintos intereses. Que consecuentemente cada una de las partes queda en libertad de acción para defender sus respectivos derechos"

(Subsecretaría de Trabajo, Min. de Acción Social, 26.11.87).

Cabe destacar que el 17 de noviembre hay una propuesta de solución por parte del Ejecutivo y no es aceptada. El 18 se lleva a cabo otra asamblea con movilización -con una mayor organización-, en la que se resuelve proseguir con paros parciales los días 19 y 20. Interviene el Partido Comunista que "apoya combativamente a la lucha del gremio municipal, por la obtención de sus justos reclamos", y hace un llamado "a las Fuerzas Políticas y Sociales, populares antiimperialistas a apoyar y solidarizarse con la justa lucha de los trabajadores municipales" (Partido Comunista, 20.11.87).

Por otra parte, el gremio envía dos telegramas al Gobernador electo y al Ministro de Gobierno solicitando mediación en el conflicto. En este sentido circulan rumores en el palacio ("Vino un apriete y tienen que arreglar. Hay peronistas que se mueven en la Provincia"). Al mismo tiempo, ambos actores toman medidas. El Sindicato aplica suspensiones (111 empleados) y expulsiones (2) a los "rompehuelgas", y el Ejecutivo descuenta de los haberes de noviembre las horas no trabajadas.

El 4 de diciembre interviene la CGT Regional San

Martín también sin éxito. Se realiza una última convocatoria a asamblea extraordinaria con paro parcial de actividades para el día 7. La tensión se agudiza hacia el 10, pareciendo cada vez más lejana una solución. Sin embargo, el comienzo de la nueva gestión de gobierno trae consigo esperanzas.

### 3 - Resolución.

El 15 de diciembre el Intendente electo (ex-Secretario de Gobierno) recibe a las autoridades gremiales y propone firmar un Acta donde se estipulan los aumentos ofrecidos. Al día siguiente el Sindicato difunde dos propuestas para conocimiento y consideración de los afiliados. La No. 1 en la que se aclara lo ofrecido por el Ejecutivo y se solicita "posponer el conflicto por 30 días, para ver el cumplimiento del Acta". La No. 2 que consiste en: "RECHAZAR todo el PLAN No. 1. No cobrar este mes en la forma propuesta. No aceptar el aumento de enero (...) Comenzar paros de 1 hora por turno el día 28 (...) Los días 28 y 29 trabajo a desgano, con tristeza y quite de colaboración. (SI NO TENGO HERRAMIENTAS O ROPA NO TRABAJO)". Cabe señalar que, si bien los Delegados sometieron las dos propuestas para que "las bases" se pronunciaran, en el momento de hacerlas conocer, agregaban: "Todos aceptan la No. 1".

Al día siguiente, por medio de un comunicado dirigido "A los Compañeros de la Comisión Directiva del Sindicato", el nuevo mandatario expone su propuesta y solicita:

"...sepan comprender que este esfuerzo es el máximo que se puede otorgar, convocamos a todos a redoblar los esfuerzos a fin de superar la angustiada situación que estamos soportando" (Intendente, 16.12.87).

La Propuesta n° 1 obtiene amplia mayoría de adhesiones; influye en este sentido la difusión de feriado para los días 24 y 31. El Intendente "dona" tres horas y los agentes trabajan una hora más durante seis días. El Ejecutivo reintegra las horas descontadas y da una bonificación equivalente a los que trabajaron (30%). De este modo el conflicto es superado.

Por último, con fecha 24 de diciembre, el Secretario General envía una nota al Intendente en la que afirma:

"En este mes tan significativo para la mayoría de los argentinos, pues desde la perspectiva de la Fe que nos une a la mayoría ha nacido el Hijo de Dios y con él una nueva esperanza. (...) hoy como Secretario General de nuestro Gremio, y con la anuencia del Cuerpo General de Delegados en su mayoría, y la Comisión Directiva, resuelvo dar por cumplida la sanción de aquellos compañeros afiliados que confundieron su camino y hoy están suspendidos en su afiliación gremial "

Desde el punto de vista económico, todos los empleados resultaron beneficiados. No obstante la relación entre ambos grupos se deterioró, se produjeron roces e inclusive enfrentamientos en algunas áreas. Quizás los perjudicados más visibles fueron por un lado los expulsados del Sindicato (dos agentes que habían integrado la Comisión Directiva y activamente boicotearon la huelga); por el otro, dos personas que se postulaban para cargos directivos en la nueva gestión y se pronunciaron a favor del paro, perdiendo por tanto esa oportunidad. Un tercero que, perteneciendo al Consejo del Partido y a la Comisión Directiva del Sindicato, renunció al primero y optó por la lealtad gremial. Por otra parte, ante la imposibilidad de ser leal con dos bandos enfrentados, los militantes justicialistas de la lista sindical "Celeste y Blanca" perdieron en ambos frentes: la Intendencia impulsó la formación de una nueva asociación de empleados peronistas y el Secretario General del Sindicato recobró capacidad combativa y popularidad. Seguramente se postergó la oportunidad de la sucesión en el Sindicato.

El arrego permitió al nuevo Intendente comenzar su gestión bajo mejores auspicios. Pero los dos meses de conflicto sin duda revistieron un interés suplementario para los dirigentes del palacio: les dieron la oportunidad de discriminar a sus más fieles aliados, aquellos que privilegiaban la lealtad política por sobre la sindical.

## Medidas de fuerza

Podemos visualizar diferentes formas de lucha. Se utilizaban en primer lugar medidas *escritas*: *comunicados* ("A los compañeros", "Al Gremio"); *volantes* ("A la Población", "Para que el Pueblo se entere"); *cartas documento* ("Al Intendente Municipal"); *cartas abiertas* ("A la Comisión Directiva del Sindicato"); y *actas* (de la Subsecretaría de Trabajo). En ellas el firmante aclaraba su posición, definía aliados, respondía a cuestionamientos del adversario, llamaba a la reflexión.

También por escrito se *insultaba*, por ejemplo a los que no adhirieron al paro ("putas, carneras" -puerta del baño de damas-; "sos más basura que una carnera" -papel pegado en la ficha horaria de una empleada-).

En segundo lugar, *paro* (concurriendo al lugar de trabajo o sin concurrir); *asamblea extraordinaria* (dos de ellas se efectuaron en la calle frente al local del Sindicato, otra en un club de la zona); *movilización* (a medida que se profundizaba el conflicto, se visualizaban más detalles organizativos; por ejemplo "pancartas": "Y la Justicia Social, ¿dónde está?"; "Por salarios dignos, por la justicia social, que paguen la deuda"; se utilizaban bombos, cornetas, latas, micrófono, música; había colectivos para el traslado de los compañeros).

En tercer lugar, *orales*, especialmente cantos entonados frente al palacio municipal durante las movilizaciones (por ejemplo: "[X], compadre, el pueblo está que arde"; "¡Ay, ay, ay! qué risa que me da, parece economía, economía radical"; "El que no salta es un carnero"; "Al obrero, al obrero, a la puerta salieron los carneros" -a propósito de la barrera que formaron los coordinadores en la puerta del palacio-; "Queremos una olla, la olla popular"). Ciertos huelguistas incorporados al principio de la gestión fueron llamados por teléfono por el Secretario de Gobierno: "¿Quién te hizo entrar?". En los lugares de trabajo, algunos militantes del Sindicato -en particular el Secretario General- "berreaban" a los no huelguistas.

En cuarto lugar, *traslados* (de agentes que adhirieron al paro pertenecientes a una oficina en la que su director preveía 100% de presentismo); *suspensiones* (por el término de tres meses a los afiliados que no adhirieron); *expulsiones* (a dos afiliados ex-integrantes de la Comisión Directiva); "*listas negras*" (del Sindicato y del Ejecutivo). También desaparecieron tarjetas de quienes habían realizado horas extras en esos días y de algunos coordinadores que se habían solidarizado con el paro.

Por otra parte, en una carta documento al Intendente, el Sindicato denunció que algunos huelguistas encontraron "sus casilleros violentados, sus pertenencias algunas dispersas en diversos lugares y otras hurtadas y la inutilización intencional de los artefactos de cocina donde los compañeros preparan un humilde mate cocido". Varias medidas se instrumentaron como respuesta a la agresión del adversario. Las *represalias* a veces recayeron sobre los hijos (por ejemplo: "X, inspector de planta, el cual tiene uno de sus hijos que concurre al Jardín Municipal, y que se encontró con que le prohibieron el ingreso allí por la actitud del padre").

La gran mayoría de los empleados se plegaron a las consignas sindicales: eran trabajadores municipales antes de ser -eventualmente- militantes peronistas. Los funcionarios "políticos" trataron de disuadir a los agentes de hacer paros, y se esforzaron en mantener la actividad del palacio. La treintena de funcionarios "de dirección" no hubiera podido lograrlo, pero con los coordinadores el Municipio siguió funcionando en cierta medida. Quizás la medida más eficaz fue el *descuento* de las horas no trabajadas, implementada por el Ejecutivo. El Secretario General del Sindicato declaró: "Compañeros, hicimos paro en la dictadura de [X], hicimos paro en la dictadura de [Y], nunca se nos descontó. Ahora lo hace este gobierno cristiano y justicialista". Según el Intendente, "Era la única forma de parar a este hombre" [el Secretario General del Sindicato].

## Buscando un culpable

Los protagonistas a veces no eran visualizados como responsables del conflicto y por tanto de su solución. Esta posición aparecía convalidada por diferentes actores que intervenían durante la lucha. Por ejemplo:

"Resulta sugestivo que el ataque vaya dirigido exclusivamente al Gobierno Comunal, no haciéndose en los mismos mención alguna a la caótica situación nacional, en la cual estamos inmersos todos los Trabajadores del País, del cual también forma parte este Municipio"

(Partido Justicialista, 2.11.87).

"Entendemos que la causa principal del deterioro salarial que padecemos todos los municipales es la caótica situación nacional originada por la perversa política económica del gobierno central"

(carta abierta a la Comisión Directiva, 9.11.87).

"la situación de hambre y miseria de nuestro pueblo debe cargarse a un gobierno que utiliza a la clase trabajadora como única variable de ajuste del sistema económico"

("A los Compañeros Municipales", Intendente, 10.11.87).

"El gobierno municipal se pone así a la altura de la política de dependencia y entrega que el gobierno nacional y provincial aplican para pagar la inhumana, ilegal, impagable deuda externa a la Banca Usurera Internacional"

(Partido Comunista, 20.11.87).

"esta situación no es responsabilidad del Sr. Intendente Municipal, sino producto del sismo económico provocado por los tecnócratas radicales desposados con el F.M.I. (...) la solución no la tiene el Gobierno Municipal y sí la tienen los funcionarios nacionales de turno, que desconocieron y siguen desconociendo lo expresado en las urnas (Basta de hambre, basta al F.M.I. y basta a los compromisos con la extranjería). No es que los sueldos municipales sean bajos, sino que las



cosas están caras"

(Bloque Movimiento Nacional Justicialista, Concejo Deliberante, 24.11.87).

Estos argumentos apuntaban a restar legitimidad al conflicto: si el culpable estaba afuera, la lucha carecía de sentido.

¿Cómo interpretaban el conflicto sus principales protagonistas? Por un lado el Intendente nos confió: "Me hacen una huelga política", refiriéndose a las listas de Concejales de las elecciones de 1987, donde el Partido Justicialista le había ofrecido a la Democracia-Cristiana el séptimo puesto para el Secretario General del Sindicato. La Democracia-Cristiana no aceptó -quería el quinto lugar- y entonces los dos Partidos formaron listas separadas.

Por su parte el Secretario General del Sindicato afirmaba: "Esta lucha es de hambre, es de necesidad, es gremial, gremial"; "El Sindicato es pluralista, no está atado de manos a ningún partido político".

En sus comunicados, el Sindicato se denominaba "clase trabajadora municipal"; y al adversario "la patronal": "no nos van a confundir con comunicados en los que la patronal nos llame Compañeros ni van a romper la unidad del gremio recurriendo al partidismo" (10.11.87); "no nos quiebra la sordera de los patrones ni la carne-rea de los buscapuestos" (19.11.87).

También se descalificaba al adversario atacando su identidad política. Por ejemplo:

"Los que trabajan son peronistas, los huelguistas no son peronistas"

(el Intendente electo, ante el Consejo del Partido).

"Usted no es peronista"

(el Secretario de Finanzas del Sindicato, al Intendente electo).

"Algunos funcionarios se olvidan de su extracción. Van a la Plaza de Mayo y después nos niegan lo que por derecho nos corresponde"

(Movilización; 18.11.87).

"Nos preguntamos dónde quedaron sus raíces DEMOCRATAS CRISTIANAS, o es que el funcionario del PROCESO (DELEGADO MUNICIPAL EN 1972) que lleva

dentro afloró de sus entrañas"

(los Coordinadores, al Gremio: 20.11.87).

Asimismo se atacaba su identidad humana: "carneros", "lagartos" ("Que pasen los jerarcas, que pasen los lagartos, ¡no vamos a aflojar!" -Asamblea del 7.12.87).

Ahora bien, ¿a qué valores se apelaba? Los principales eran: la *justicia* ("Nuestros reclamos salariales son justos"; "No hay justicia social ni hay justicia legal; por eso continuamos defendiendo la dignidad de los trabajadores y el pan de nuestros hogares" -Comisión Directiva, 19.11.87-); la *democracia* ("Qué buena manera de aplicar la democracia, Sr. Secretario, sin disenso..." -Coordinadores, 20.11.87-); la *constitución nacional* ("Usted debe saber que hay un recurso constitucional llamado de amparo que garantiza los derechos a hacer huelga y a Trabajar" -Coordinadores, 20.11.87).

Se apelaba por otra parte a la *verdad*, la *ética*, el *respeto* ("... de lo que se deduce una total falta de ética y respeto hacia la entidad gremial, e incumplimiento de la palabra de un Intendente electo por el pueblo...", Comisión Directiva, 10.12.87). Los valores servían para fundamentar el conflicto y también para justificar su solución: "... porque a partir de esta Navidad el Sindicato de Trabajadores Municipales de [X] ratifica que los valores que nos guían, y que tarde o temprano reinarán en esta tierra, serán la Justicia sobre lo injusto, la alegría sobre el dolor, la paz sobre la violencia y el amor sobre el odio" (nota del Secretario General del Sindicato al Intendente, 24.12.87).

Por último cabe destacar que los reclamos del Sindicato estaban centrados en lo salarial. No había reivindicaciones de las condiciones de trabajo. La carencia de espacio, de privacidad, la ausencia de medidas de seguridad en algunas dependencias, la demolición de los baños y otros, se toleraban sin rebelarse. En este sentido, al igual que la política de personal se centraba en el cumplimiento del horario, la estrategia sindical apuntaba casi exclusivamente a las reivindicaciones salariales.

## ETNOGRAFIA DE UNA DIRECCION

Investigamos las pautas de ejercicio del poder en la Municipalidad: la manera en que los dirigentes reivindican su legitimidad, el universo simbólico -unido, leal y popular- a que apelan para eso y los hechos concretos que indican que, fuera del día de los comicios, la participación ciudadana se limita prácticamente al núcleo partidista oficialista. Observamos por otro lado un elevado grado de informalidad en la organización de las tareas municipales. Vamos a analizar ahora el ejercicio del poder en la cotidianeidad burocrática, examinando la vida laboral de una Dirección del Municipio.

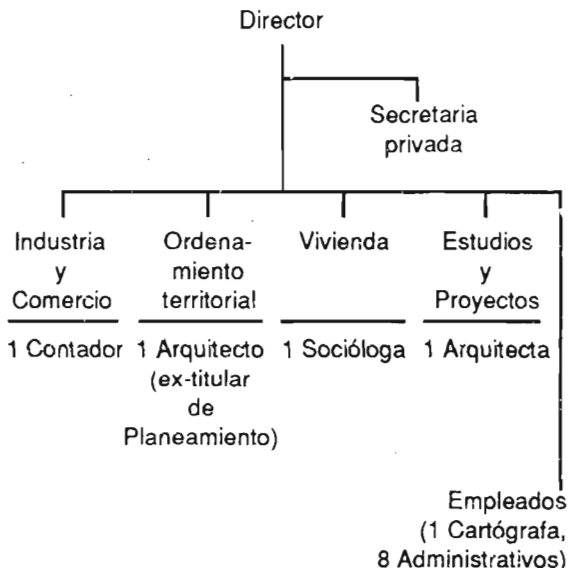
### Teoría y práctica de la dirección

Se trata de la Dirección de Planeamiento, que depende de la Secretaría de Gobierno y es responsable de: planeamiento territorial, radicación industrial, elaboración y publicación de estadísticas, asesoramiento socio-económico a las dependencias municipales. En su época de esplendor (1977-1982) dependía directamente del Intendente y tenía rango de Subsecretaría, pero decayó progresivamente, perdiendo en 1979 la preparación del presupuesto del Municipio y en 1981 el seguimiento de la planta de personal municipal. En 1982 se la rebajó al rango de Departamento (nivel inferior a Dirección), sin cambiarle las misiones. Otra conmoción ocurrió en 1986, cuando el arquitecto titular del Departamento renunció pues el personal no le respondía más. La vacante fue posteriormente atribuida a un ex-"coordinador" de Obras y Servicios, para quien el sector subió al rango de Dirección.

## ORGANIGRAMA JERARQUICO TEORICO

de la Dirección de Planeamiento

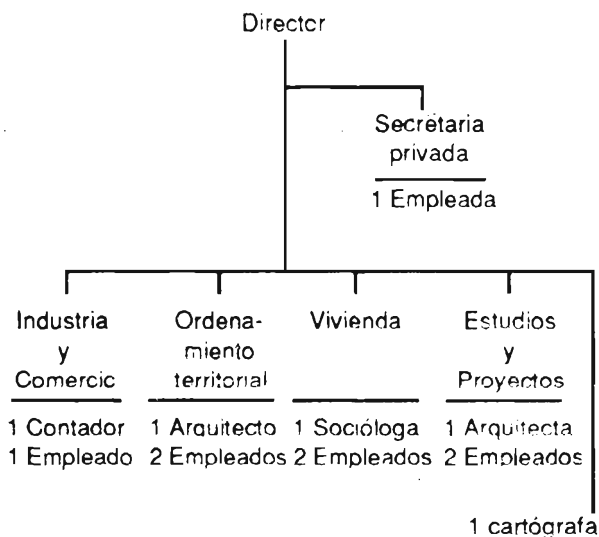
(15 personas)



"Industria y Comercio" y "Ordenamiento territorial" son funciones tradicionales del sector; en cambio "Vivienda" se creó para promover planes de edificación y "Estudios y Proyectos" para obras especiales. El nuevo director logró al principio una gran adhesión de todos (excepto del ex-titular), preguntándoles su opinión sobre la organización y haciéndolos participar. Pero se resquebrajaría pronto la unidad inicial.

Se asignaron para la tarea uno o dos empleados a cada profesional, con lo cual quedó dibujado el organigrama funcional.

# ORGANIGRAMA FUNCIONAL TEORICO de la Direccion de Planeamiento

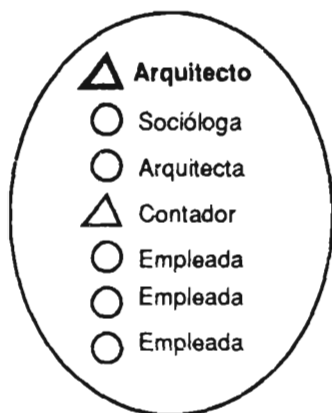


Empero, una importante cuota de poder está en manos de la secretaria privada del director, quien goza de una categoría de jefatura administrativa, por debajo de los profesionales, pero por encima de los demás empleados. Ella administra las herramientas de trabajo y de control (parte diario del personal, útiles de oficina, etc), "se llevó" a tres empleados y la cartógrafa, y trata de acaparar ciertas tareas de los profesionales, en particular el manejo de los planes de vivienda.

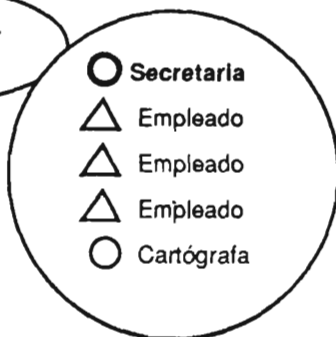
Se dibujan entonces los tres polos de la Dirección: el director, la secretaria privada con su camarilla, y el arquitecto, que encabeza un grupo opositor con el apoyo de dos profesionales y tres empleadas (otros dos empleados dejaron el sector). El contador parece no-alineado pero está vinculado al "grupo de los profesionales". El director es un aliado de "la camarilla".

## Los tres polos de la dirección de Planeamiento

△ Hombre  
○ Mujer







"Grupo de los  
profesionales"






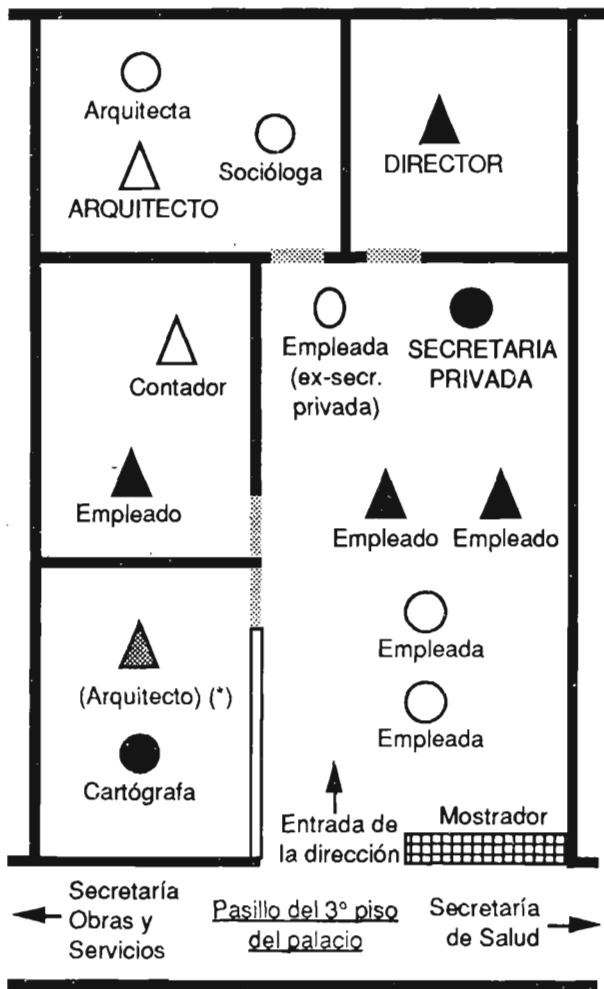
"Grupo de la secretaria",  
alias "la camarilla"

Alrededor de estos tres polos se organizan las relaciones de poder. El tema es crucial pues los agentes gastan sus energías en pugnas internas. La secretaria privada manda su camarilla a hostigar a los profesionales. El director se esforzó para obtener el respaldo de éstos; como no lo logró, trata de expulsarlos. El arquitecto, ex-titular del sector, quiso mantener un pacto de no-agresión con el nuevo director y la secretaria; cuando éstos lo rechazaron, decidió sumarse al grupo de profesionales opositores. Vamos a examinar las contiendas de oficina para analizar cómo se lucha: en base a entrevistas y observación directa, comprobamos que **los elementos de la vida laboral, lejos de ser normas imparciales o útiles neutros, son instrumentados al vaivén de las pujas internas.**

Todos los acontecimientos ocurren en un espacio de aproximadamente 6 metros por 9, sin ventana; la única abertura es la del pasillo. A continuación se presentan el plano de la Dirección y los índices para su lectura.

	Hombres	Mujeres
Grupo de los profesionales		
Grupo de la secretaria		

	puerta
	mampara opaca
	mampara transparente



(\*) La dirección ampara a un arquitecto, pagado por el Concejo municipal, pero que trabaja para el director



## Enseres y útiles tácticos

La atribución de *oficinas y escritorios* refleja el status de cada uno. Si bien rige en teoría una asignación jerárquica y racional de recursos, las situaciones adquiridas están a merced de ataques premeditados, que sustituyen las agresiones directas a las personas. Por ejemplo, una profesional y una empleada ocupaban una oficina, codiciada por el director, pues compartía otro despacho y quería estar solo. El director empezó intercambiando su escritorio con el de la profesional, en ausencia de ésta. Como ella protestó, cada uno siguió trabajando en su lugar, aunque sobre el escritorio del otro. Pero un día que la empleada y la profesional (que había anunciado el logro de una envidiada estadía de capacitación en el exterior) se encontraban de licencia, el director se apoderó definitivamente de la oficina.

En otra oportunidad una empleada recibió un escritorio nuevo: no lo disfrutó dado que la secretaria privada del director se apoderó de él. Cabe señalar que antes de sustraerle el escritorio, la ahora secretaria privada logró arrebatarle ese cargo a la misma empleada, a fuerza de presiones y obsecuencia con el responsable precedente.

Estas anécdotas ponen en escena los tres polos de la oficina: el director recién llegado, su secretaria privada y el arquitecto, autoridad técnica del sector, que estaba a cargo de la Dirección hasta su renuncia. Las alianzas protagonizadas por estos tres polos marcan el compás de las relaciones de poder: tiempo inicial de acuerdo entre el arquitecto y la ascendida a secretaria privada; período de observación entre el arquitecto degradado y el nuevo titular, mientras la secretaria respondía a los dos; y momento actual en que la secretaria, rechazando al arquitecto, ha volcado su lealtad hacia el nuevo director, quien la deja libre de consolidar una camarilla.

Los muebles son propiedad del Municipio, pero los

agentes suelen considerarlos como bienes personales cuando volvió un empleado que había sido "prestado" contra su voluntad- a otro sector, se abalanzó sobre el escritorio que usaba, emprendiendo el vaciamiento apresado de sus cajones pues había sido atribuido a otro en el interín: "¡me lo sacaron por la fuerza, entonces voy a recuperarlo por la fuerza!".

Las *mamparas* emanan mensajes: *sinistro* cuando se atribuyó un cuarto opaco y cerrado a una persona mayor y propensa a indisponerse; *de control* cuando se hizo transparente la mampara de una oficina, a cuya ocupante se tildaba de dedicarse a citas galantes.

Tal como los muebles y oficinas, los diferentes útiles son administrados en función de las pujas entre grupos o individuos. Por ejemplo, una *máquina de escribir* eléctrica es una herramienta muy codiciada. Es la secretaria privada del director quien goza de este privilegio, único en el servicio. La cuida celosamente: si no la usa, siempre deja puesta una hoja en blanco para que parezca ocupada. Fue también a través de su privilegio que el arquitecto trató de desestabilizarla: le encomendó la tarea de averiguar precios con vistas a dotar de máquinas eléctricas a otros empleados.

Es la misma secretaria a quien encontramos administrando la reserva de *papel* de oficina. Es engorroso para un profesional obtener más de una hoja o una carpeta a la vez. Si uno pide papel con membrete: "¡No hay, no hay!", en realidad está disimulado debajo del papel blanco. La *rivalidad entre empleados y profesionales* es alentada por la secretaria para fortalecer la cohesión de su camarilla.

La atención del *teléfono* ofrece innumerables oportunidades de enturbiar un contrincante: las llamadas se pierden en el conmutador, o se cortan de un presto movimiento de dedo en el servicio, y uno se queda virtualmente incomunicado durante meses. Las posibilidades de llamar desde la Municipalidad también pueden ser invalidadas, cuando las líneas son acaparadas durante días enteros por opositores.

Los otros útiles también son usados más como per trechos que como artículos de oficina. Por ejemplo, una profesional carecía de *armario* para legajos: cuando se

rumoreó que renunciaría, apareció el mueble ad-hoc, junto con la posibilidad repentina de hacer imprimir *tarjetas*. Los enseres no se atribuyen en función de la tarea. Se administran según las alianzas internas, o en concepto de "gauchada".

## Exclusión y control

Muchos actos de la vida laboral sirven para constituir micro-comunidades: "los del servicio de Planeamiento", "los profesionales", "los que toman café juntos", etc. La integración o exclusión de cada persona en esas categorías revela lo que está en juego.

Compartir el *café* es sin duda un acto básico de socialización en la oficina. Es entonces significativo que una maniobra que apuntaba a aislar a una profesional se haya apoyado en su exclusión del "círculo cafetero". La cábala fue fomentada por la secretaria privada del director, que impartió a los empleados la directiva de no dejarle ni una gota, para castigar su supuesta soberbia: "¿Qué se cree, que por ser profesional, es más?". Si sobraba café y no se podía ir a tirarlo discretamente en la cocina, llenaba las tazas restantes y las guardaba en el armario.

El contraataque se hizo con la misma arma: la segregada creó otro subcírculo cafetero, y se empeñó en proponer café recién hecho a un grupo más amplio, para reivindicar las amistades. Pero la pequeña cafetera que compró a ese efecto fue blanco de perversas embestidas: la camarilla hirvió salchichas adentro.

Un incidente ocurrido en torno a la *vestimenta* de una empleada agravó las hostilidades entre los dos grupos de la Dirección. Alguien sustrajo una bombacha de la cartera de una empleada y encontró divertido colgársela en la máquina de escribir, lo cual motivó una carta de denuncia por parte de la misma, que acusó en particular a la secretaria de haber festejado el percance (había exhibido la prenda -"; Mirá lo que te hicieron!"- y declarado: "Por compañerismo, no voy a decir quién

fue").

El director luego reunió al personal y afirmó que la empleada no cuidaba sus cosas personales, y que las mujeres, proclives a los chismes, eran inferiores a los hombres. La secretaria expresó que coincidía, no así el arquitecto; este disenso puso fin al pacto de no-agresión entre ambos. Ella luego le remitió en mano propia una pseudo-*carta anónima*, intitulada "Para un amigo" y firmada "una amiga", en la que se lo intimaba a elegir entre esa "amistad" y la de los profesionales "que sólo saben repetir lo que otros escribieron". Como el arquitecto hizo caso omiso a esta posibilidad de enmendarse, padeció la suspensión del servicio de café, como así también sus visitantes. La secretaria continuaba sirviéndole el café después de su renuncia a dirigir el servicio, pero no era por reconocimiento jerárquico sino en virtud de una "amistad" que apuntaba a neutralizar la barrera jerárquica. Tuvo que proveerse de saquitos de té y vajilla propia, pues ni las tazas quedaron a su alcance.

La recuperación de *seis tazas de té* compradas por una profesional se convirtió entonces en objetivo prioritario, y sus vicisitudes ilustran el clima de la oficina: la secretaria las secuestró, alegando que correspondían a la oficina del director; luego los profesionales recuperaron cinco de ellas en ausencia de sus contrincantes y las pusieron bajo llave, pero una taza volvió a ser sustraída en un momento de descuido.

La exclusión de los profesionales se logra también a través de la ayuda mutua para *trámites bancarios*. Una empleada que había aceptado cobrar un cheque para un profesional se vio impedida de hacerlo por un colega que se lo arrancó de las manos. Hoy el reparto de los *cheques* mensuales está en manos de la secretaria, que se arrogó esta tarea, y conoce entonces el sueldo de cada uno. Ella decide a qué hora entregar los cheques a los destinatarios y puede "demorar" algunos en el cajón de su escritorio.

Las *invitaciones a reunión* son también cuidadosamente instrumentadas. El director suele invitar a su secretaria a reuniones para las que no está capacitada, manifestándole que "tiene el mismo nivel que los profe-

sionales". Apunta a integrarla para armar un grupo leal que podrá ser activado ulteriormente. En efecto, la constitución de tales grupos es meta prioritaria de los estrategias de oficina. Todo vale para lograr ese fin: intimidación, soborno, seducción, lcas, promesas o súplicas. Por ejemplo, el director quiso que una persona se incorporara a su grupo de aliados: como las alabanzas no lo lograron, decidió proponerle una vivienda de los planes municipales. Como ella no se prestó a la maniobra, su exclusión empezó a instrumentarse. Se inició una oportuna campaña de *control de horario*, instrumentada por los aliados que anidaban en el Departamento de Personal. Se torno peligroso el redondeo de algunos minutos al firmar las horas de llegada y salida en el libro de asistencia, bajo la vigilante mirada del encargado.

Tiempo despues, cuando esta misma persona se encontraba enferma en su domicilio, se benefició con el primer control de un *médico visitador* en la Capital, algo inédito para la Municipalidad. Luego ocurrió un curioso incidente administrativo: se le retuvo por error un día de salario por una supuesta "ausencia sin aviso". En otra oportunidad pidió en voz demasiado alta que la inscribieran como "ausente en *comisión*" para el día de su cumpleaños: se refloto repentinamente una mítica norma que exigía avisar con dos días de anticipación antes de concurrir a una reunión externa. Fue necesario contraatacar con una antinorma que eximía de esa obligación a los profesionales del sector. Pero dicha nota se empantanó en algún nivel no identificado y nunca llegó a Personal. Es frecuente que una disposición (pedido de información, suspensión de un agente...) no llegue a su destinatario: sale de una dependencia, luego se enturbia o se pierde.

## En el corazón del trabajo

Constatamos que una nota que reglamenta la actividad de los agentes suele perderse en algún pozo negro antes de llegar a su destinatario. Eso ocurre también con la sustancia misma de la tarea: la figura del *expediente extraviado* es bien conocida en la Municipalidad. Muchos extravíos fueron probablemente intencionales, tal como lo fue el reciente *incendio del archivo*, que dejó el Municipio parcialmente amnésico.

Frente al carácter volátil de la información, se multiplican las medidas de seguridad. Por ejemplo, el asueto en vísperas de las fiestas de fin de año '87, no fue anunciado por un sencillo comunicado de la Dirección de Personal: una fotocopia autenticada del decreto municipal correspondiente, junto con una carta anunciando el envío de dicha fotocopia, eran exhibidas al lado de los relojes tarjeteros.

La conformación de los *equipos de trabajo* está también trastornada. Los empleados que responden a la secretaria no ayudan más a ciertos profesionales, aunque el director los inste a veces a colaborar. Si dos empleados se hicieron enemigos, pueden no dirigirse más la palabra durante meses.

La manipulación puede afectar la *paternidad de los estudios*. Una publicación de presentación del partido fue arrastrada en la contienda entre dos agentes -de nuevo una profesional y la secretaria- de un modo significativo. Cuando las ediciones precedentes (de algunos centenares de ejemplares) llevaban por separado los nombres de cada una, bajo conceptos respectivos de "dirección" y "ejecución", una reedición (de mil ejemplares) unificó los dos nombres bajo un solo rubro: "dirección y ejecución". A pesar de los reclamos, la difusión del documento de filiación adulterada no pudo detenerse: "no veo mucha diferencia", sentenció el director.

Hay que señalar que este responsable tiene criterios muy "personales" para *evaluar los estudios*. Intentó pa-

rar la realización de un instrumento básico para la planificación del partido: la discriminación del territorio entre cinco niveles socio-económicos, pues lo calificó de peligroso estímulo a la lucha de clases. En otra oportunidad, reunió a varios colaboradores para hacer la apología de Hitler y Mussolini, y teorizar sobre la inferioridad de la mujer.

Ante la amenaza que representaba este director para el desarrollo racional de la tarea, y suponiendo que las elecciones de septiembre de 1987 iban a serie fatales, algunos profesionales emprendieron un *bloqueo* de los estudios, para que no pudiera vanagloriarse de otras realizaciones. Por más que tuviera buenas intenciones, esa medida de repliegue no hizo sino deteriorar aún más el desenvolvimiento del trabajo. Adoptaron así una manera indirecta de pujar, manipulando su propia tarea. Pero se mantuvo una fachada de armonía: el prólogo de un informe redactado contemporáneamente por el iniciador del bloqueo loaba "al director y a su maravilloso equipo".

La lucha sigue por su carril, no es enfrentamiento sino socavación. Los agentes actúan como si no tuvieran principios para reivindicar, ni autoridades a quienes apelar. Pugnan con las herramientas de que disponen: los elementos de la vida laboral.

## **Demonios en el Municipio**

La *decoración de las oficinas* tiene relevancia en el estudio de la instrumentación de los elementos de la vida laboral. La decoración mural no está reglamentada y se encuentra cargada de significados subjetivos atribuidos por los protagonistas. Vamos a prestar atención a las figuras presentes en las paredes de la oficina de los tres profesionales de la Dirección de Planeamiento.

Encontramos en primer lugar un mapa del territorio antártico argentino, recuerdo de la estadía de la hermana de un general en el servicio, y varios planos del partido. En la pared vecina, figura la foto del interior de

una cálida iglesia de piedra, destacándose en el coro un monumental crucifijo. Pero la atención del observador es atraída por otra cruz, dispuesta horizontalmente en el techo, en el orificio oportunamente formado por el retiro de un panel del cielorraso.

Esta cruz fue tildada de *cruz invertida* por los ocupantes de la oficina. Estimaron que algún malintencionado la puso arriba del escritorio del arquitecto, a quien se trataba de dañar. Nadie se animó a tocarla durante meses, y se le atribuyeron ciertos trastornos padecidos en la oficina: malhumores, empantanamiento de trámites, etc. El malestar creció sordamente, culminando el día en que el arquitecto, ya impresionado por haber concurrido a un velorio, se encontró con el director descompuesto y desmayándose entre sus brazos, mientras que un Concejal, que había acudido en su ayuda, caía víctima de una violenta hemorragia nasal.

Dos personas al hospital y un charco de sangre en el piso: era menester reaccionar. Como las alteraciones se podían atribuir a la cruz invertida, una profesional la hizo caer, la pisoteó enérgicamente y comprobó que se trataba de un verdadero crucifijo, guarnecido con su correspondiente número de inventario municipal. Luego consultó al párroco, autoridad legítima en la materia, que aconsejó realizar una ceremonia doméstica de desagravio con un frasco de agua bendita que entregó, murmurando: "el espíritu humano es muy complejo". Un capellán castrense, enterado de los acontecimientos, se mostró muy interesado e hizo llegar su tarjeta a la profesional, manifestándose dispuesto a intervenir personalmente en las oficinas municipales si era necesario.

El director se entusiasmó con la idea del exorcismo laboral, ponderando que en el servicio estaban pasando "cosas muy raras...". Después de una semana preparatoria en la que, en una oportunidad, se encendieron coñitos de incienso en la oficina, la ceremonia se llevó a cabo: tres profesionales rezaron un Padre Nuestro, rociaron la cruz con agua bendita y la pusieron en la pared de su oficina. La secretaria después la colgó frente a su escritorio y le pegó un cartelito que pregonaba: "Padre, perdónalos porque no saben lo que hacen". Esa cruz



fue luego misteriosamente sustraída, lo cual condujo a la secretaria a dibujar otra en la pared con un marcador, y a pegarle otra vez el mismo pregón. Añadió también un detalle significativo al dibujo: una cinta con los colores distintivos de una *cooperativa de viviendas*. La promoción de esta entidad, que examinaremos más adelante, era precisamente la nueva cruzada a la que el director convocaba al personal. Los vaivenes de la cruz constituyeron entonces uno de los momentos culminantes de las contiendas internas, expresando la lucha por la legitimidad del accionar de los agentes.

Cabe preguntarse ahora si los involucrados creían o no en hechicerías y exorcismos. Antes, no habían tocado la cruz: ¿por no atreverse, o por manifestar que no le daban importancia? Sus actitudes eran ambiguas, así como lo es el verbo creer en su sentido más usual: "Creer, es afirmar una convicción; también es matizarla: «creo» frecuentemente significa «no estoy seguro»"20. Precisamente, el arquitecto que había puesto en la pared la foto del interior de una iglesia comentaba que le gustaba la ambigüedad de esa imagen: no se podía saber si la había elegido por la cálida arquitectura interna del edificio o por la cruz exhibida en el coro. No rechazaba los dogmas oficiales, tampoco adhería incondicionalmente. Por lo menos, no quería aparecer muy creyente. Por otro lado, afirmaba no preocuparse por la cruz invertida, pero al otro día de la bajada de la cruz, se lo vio desafiante, soberbiamente parado bajo el orificio, ahora inocuo, del cielorraso: también creía relativamente en el hechizo, dándole un lugar independiente de otras interpretaciones. En seguida del exorcismo, le surgió una propuesta para diseñar los planos de una casa particular, oportunidad rara y muy bien venida. "¿Será porque la cruz está al derecho, que ahora me vino esta suerte?", confió a sus colegas.

Del mismo modo, una profesional involucrada constató que el funcionamiento de su teléfono mejoró después del desembrujo. ¿Pura casualidad? Quizás un contrincante renunció a la pulseada con alguien que se ampara en poderes tan legítimos. En efecto, el exorcismo se realizó "en la intimidad", pero no pasó desapercibido en el sector, donde anida probablemente el

malintencionado que invirtió la cruz.

Según las ideas consabidas en el campo, con sólo la racionalidad no se llega a elucidar el lado oscuro de la oficina. Los contrincantes caen víctimas de inexplicables fiebres u otras afecciones psicosomáticas. Al llegar a su despacho, al soportar la mirada de sus enemigos, suelen sentir repentinos malestares o dolores de cabeza. Estas ideas y experiencias interfieren seguramente con los quehaceres laborales. En todo caso, es preciso evaluar las fuerzas que están en juego, como bien podría decir el director, que niega creer en las brujas, y añade sentenciosamente: "¡Pero que las hay, las hay!". En cuanto a la secretaria, trató de negar eficiencia al rito, alegando que el párroco no había dado agua bendita sino agua de la canilla.

## La vivienda en cuestión

Es hora de presentar la cooperativa de viviendas cuyos estandartes ornan las paredes de la Dirección de Planeamiento. Promover planes de vivienda es una nueva atribución del sector, impulsada por el director. En el decreto de octubre de 1986 que eleva la repartición al rango de Dirección se menciona exclusivamente el tema de vivienda, como si las demás atribuciones hubieran perdido vigencia. Antes, la promoción de la vivienda se trataba en Acción Social; ahora es un espacio ganado por el director, tal como el sector "Estudios y Proyectos" supervisa en realidad ciertas realizaciones que correspondían a la Secretaría de Obras y Servicios.

La evaluación del accionar de la Dirección de Planeamiento en materia de vivienda es dificultada por una marcada falta de transparencia. El partido padece de un gran déficit habitacional, calculado en 80.000 viviendas; el Municipio quiere enfrentar el problema. Pero las posibilidades de edificación dependen generalmente del otorgamiento de líneas de crédito a los proyectos, por parte de organismos provinciales o nacionales (Banco Hipotecario Nacional, Fondo Nacional o Provincial de la Vivienda, etc). El Municipio más bien juega un papel de

intermediario. En ciertos casos, una institución toma la iniciativa y decide financiar un programa de viviendas en un terreno determinado. Los beneficiados, elegidos por el organismo, la Municipalidad o un sindicato, reembolsan cuotas que suelen ser limitadas a cierto porcentaje de sus ingresos. En otros casos, varias personas compran parcelas de un loteo y, asociadas en cooperativa, tratan de lograr una financiación institucional para edificar: el apoyo de la Municipalidad entonces es un elemento decisivo.

El director de Planeamiento promovía una de esas cooperativas y solicitaba para eso la colaboración de sus subordinados, pero sólo contaba con el apoyo del grupo de la secretaria, pues los profesionales dudaban de la seriedad de dicha asociación. La cooperativa se promocionaba con la edificación de un complejo de 200 departamentos (financiado por el Ejército y destinado a familias de militares) y anunciaba seis proyectos sumando en total más de 2000 viviendas para habitantes del partido. Algunos de estos proyectos no se encuadraban dentro de las normas vigentes (número de pisos, densidad de población en la zona...), y tuvieron dictámenes en contra, pero fueron finalmente aprobados por la Provincia, en uso de sus facultades reguladoras.

No existía ninguna seguridad de obtener créditos para construir; pese a eso, la cooperativa ya había vendido muchas parcelas a un precio bastante elevado: 17 dólares el m<sup>2</sup> para lotes de 162 m<sup>2</sup> en una zona humilde del partido (en cambio, los planes tradicionalmente propiciados por la Municipalidad no contemplaban que los interesados adelantaran dinero antes del otorgamiento de una línea de crédito bancario al proyecto). El Municipio corría el riesgo de garantizar sólo la subdivisión y venta de un terreno privado, un excelente negocio para el propietario, pero que no solucionaría el problema de vivienda de la gente. Además, una cláusula establecía que si se cancelaran los planes de vivienda, se reembolsaría sólo un 60% del dinero, sin actualización, algo preocupante en un contexto de hiperinflación.

Por otro lado, el director había pedido la elaboración de un registro de inscripción de postulantes a planes de

vivienda, en base a un sistema de puntaje, que tomaba en cuenta composición y recursos de las familias. Pero desvirtuó el sistema, ofreciendo departamentos a sus allegados y a algunos directivos de la Municipalidad, y entregó listas de postulantes a ciertas constructoras, en contradicción con las prerrogativas fiscalizadoras del Municipio y ciertos principios como de no ser ya propietario de una vivienda. Además, ciertos empleados comentaban extraños incidentes: un vecino que concurría a la Dirección para pedir información habría reconocido en el director, un miembro de un equipo inmobiliario que lo había estafado en el pasado; una empresa constructora habría bloqueado el cupo de San Gabriel en un importante plan de vivienda, por la excesiva "gratificación" exigida por el director. Según lo expresado por un funcionario entrevistado, también se habrían esfumado en los años anteriores varias oportunidades de obras (extensión de redes de agua corriente, construcción de viviendas para jubilados), porque el Municipio no había querido apoyar iniciativas del Gobierno Provincial (entonces dirigido por el Partido Radical).

Empero, no se había formalizado ninguna denuncia, a falta de pruebas suficientes, o para evitar todo riesgo. En efecto, los que en otras épocas denunciaron malversaciones, a veces fueron sancionados -no hay que hacer olas- o amenazados. Por ejemplo, un caso ocurrido anteriormente en la Municipalidad llegó hasta la Justicia por la magnitud del perjuicio: una empresa cobró adelantos para viviendas que no construyó. En aquella oportunidad un profesional del área asesoró a un damnificado para que denuncie el caso. Este profesional fue identificado como el probable asesor de los perjudicados, recibiendo en consecuencia amenazas telefónicas en horas de oficina. Por otra parte, es bien conocida la figura del denunciante de una ilegalidad, que se ve después perjudicado, mientras el denunciado no parece afectado. En el Municipio, no se sabía hasta qué punto la Intendencia podía respaldar al director; si bien había sido traído por los de "Guardia de Hierro", que fueron expulsados durante el primer año de gobierno, su realineamiento político le había permitido retener un

puesto de coordinador en la Secretaría de Obras; luego le otorgaron la Dirección de Planeamiento.

Los planes de vivienda de la cooperativa fueron declarados "de interés municipal" quince días antes de las elecciones de 1987. El Intendente daba su apoyo al director, que participaba activamente en la campaña electoral: había realizado y repartido en particular -merced a la donación de una empresa que estaba en trámites de radicación- una lujosa reedición de la "guía del partido" (un libro con identificación y dirección de todas las instituciones, empresas, escuelas, etc), aumentada con la adición de 40 páginas para presentar a las autoridades del Municipio y elogiar sus realizaciones, entre las cuales figuraban los planes de vivienda.

El director también construyó en el hall del palacio municipal un obelisco publicitario de aproximadamente dos metros de altura, cuyas paredes reivindicaban las realizaciones del Gobierno saliente. El monumento evocaba los numerosos obeliscos que ornaban las plazas argentinas en homenaje a la Independencia Nacional (la "Pirámide de Mayo" en Buenos Aires) o la fundación de la ciudad (el "obelisco" de Buenos Aires). En la pared de la oficina del director se notaba otra evocación patriótica: entre un crucifijo, fotos de Perón y de Cafiero, se exhibía un "diploma de reconocimiento" otorgado por la cooperativa de viviendas, en el marco del cual figuraban los colores de la bandera argentina (celeste y blanco) y los de dicha asociación (un arco iris a dominante carmín). La secretaria había pegado una cinta del mismo arco iris en la cruz que había dibujado en la pared.

El obelisco publicitario reivindicaba en particular "255 soluciones habitacionales", que más bien eran proyectos de solución:

- 150 eran parte de los cuestionados planes mencionados más arriba (cabe señalar que a fines del '89 no se había realizado ninguna vivienda de estos planes - excepto el programa para familias del Ejército-);

- 25 constituían un plan municipal, para el que el director de Planeamiento debía hacer la supervisión de obras;

- 30 formaban parte de un plan intermunicipal; extrañamente, el cupo de la Municipalidad estudiada era el

único que no había comenzado a construirse; los representantes de la constructora no habían vuelto después de una entrevista con el director.

Quedaban entonces 50 viviendas que en agosto de 1987 estaban efectivamente construyéndose dentro de un plan preparado y financiado por el Banco Hipotecario Nacional: el mérito de la Dirección de Planeamiento se había limitado a aceptarlo.

Esta Dirección manipulaba entonces la información de una manera discutible, queriendo demostrar que paliaba eficientemente las necesidades populares. En vísperas de las elecciones de septiembre de 1987, la Municipalidad publicó una solicitada en la prensa para descalificar las realizaciones del Gobierno Provincial y destacar las propias, entre las cuales figuraban las aquí señaladas "255 soluciones habitacionales". A la luz del examen que hicimos de los planes de vivienda, resonaba paradójicamente el remanido slogan que cerraba la solicitada: "La única verdad es la realidad". Quedó claro que los lectores de diarios no formaban un contrapoder democrático ante el cual las autoridades se sentían obligadas a rendir cuentas de modo transparente.

## Reconocer el poder

Vimos operar varios tipos de poderes en la Municipalidad estudiada<sup>21</sup>. Vamos a analizarlos en relación a un cuadro que presenta dos tipos de funcionamiento de una organización (formal/informal) según los fines perseguidos y los medios empleados, en torno a la pregunta: ¿Quién ejerce relaciones de poder, y de qué forma?

	Funcionamiento formal de una organización	Funcionamiento informal de una organización
fines	Los principios oficiales de la institución (preámbulo de la constitución, fundamentos de las leyes, el bienestar de la población, la justicia ...)	Fines específicos de un grupo de allegados (ascensos, atribución de cargos directivos, provechos personales ...)
medios	Las normas: leyes, reglamentos, directivas, códigos...	Presión sobre los agentes, "instrumentación" de las autoridades formales, para constituir un grupo de aliados.

Los agentes de una organización participan teóricamente de un funcionamiento formal, en el que los jefes del organigrama son la autoridad formal: se ungen en la capacidad de dar órdenes e impartir sanciones a sus subordinados. Las normas (leyes, estatutos, reglamentos) definen su accionar de manera explícita (código de procedimientos) o implícita ("promover tal objetivo"). Son las normas las que dan legitimidad a sus decisiones pero también las acotan, por lo que fijan y

porque las normas instrumentan principios claros que no pueden atropellarse (por ejemplo, los fundamentos de la ley). La autoridad formal es entonces limitada por normas y principios conocidos a los que agentes y usuarios pueden apelar en caso de incumplimiento.

Por otro lado, llamamos poderes paralelos los que encabezan un mecanismo de funcionamiento informal de la organización. Su capacidad de acción no procede de las normas ni depende de principios claramente expresados. El poder paralelo usa dos herramientas específicas: la presión física o psicológica (manipulación del ámbito laboral, intimidación: "no frecuentes a los profesionales porque serías trompeado o excluido") y la posibilidad de hacer actuar "a medida" la autoridad formal ("puedo gestionarte el pase ...").

El poder paralelo gana su credibilidad ofreciendo prestaciones. Se nutre de las insuficiencias reales o imaginarias de la autoridad formal<sup>22</sup>. Se jacta de paliar las disfunciones de la organización (acelerar un expediente ...), obtener favores para sus vasallos y castigar a sus opositores. Suele practicar la "gestión mágica", levantando trabas dispuestas a propósito: es a la vez muleta y parásito de la burocracia. El poder paralelo busca ser reconocido como verdadero centro de decisión y, por ende, ser privilegiado a la hora en que se deciden las promociones. En su afán de omnipotencia, reivindica una supuesta capacidad de usar los jefes como instrumentos de su voluntad.

Esta difusa "capacidad de acción indirecta" del poder paralelo lo magnifica como por espejismo. Si se asienta su credibilidad nadie sabe muy bien dónde está su límite, pues no hay norma que lo defina. Para rebatirlo, es necesario "dar la vuelta" por el universo de la norma, comprobando por ejemplo que ha violado algún principio o reglamento. Típicamente, el ocaso de los representantes del poder paralelo ocurre oficialmente por un pequeño detalle, pretexto para una expulsión discreta y honrosa (pase, renuncia negociada), la cual no salpica las altas autoridades pero deja a los expulsados libres de seguir practicando sus artes en otros ámbitos.

Autoridad formal / poder paralelo no es una tipificación absoluta. La autoridad formal no se limita a medios



formales (no todo está previsto en los reglamentos) y recurre también a medios informales (grupo de amigos en la organización). El poder paralelo puede apelar a los medios formales (uso táctico del reglamento para perjudicar a los opositores). En definitiva, la identificación de un actor hacia los polos formal o informal se hace en primer lugar según los fines al servicio de los cuales hace funcionar la organización. El uso de ciertos medios puede desvirtuar o hacer olvidar los fines (desviación burocrática); la búsqueda de ciertos fines ausentes de las normas (promoción personal) no necesariamente se opone a los principios de la institución.

En la Dirección de Planeamiento el funcionamiento formal más bien recaía sobre los profesionales. El director no siempre se preocupaba por los principios y medios formales de la institución. El prototipo del poder paralelo era su secretaria privada. Se conjeturaba que, en virtud de una situación de proximidad o de lealtad personal, ella podía instrumentar el poder regular: se comentaba que tanto los jefes del Municipio (director, jefe de personal, Secretario de Gobierno, Intendente) como las autoridades eclesiásticas le prestaban oídos. En consecuencia, toda oposición se tornaba peligrosa: si bien cualquier sanción laboral efectiva tuviera que encajar con las normas, ¿qué empleado no había cometido alguna transgresión?

Muchos agentes acataban las directivas de esta persona por pasividad, miedo o especulación. Ella se había arrogado el poder de decisión sobre muchos detalles de organización de la oficina y se esforzaba en hacer creer que podía lograr todo tipo de medida (pases, licencias). Hay que recordar también que el buen desarrollo de la tarea no se alcanza sólo con un trabajo concienzudo. Es preciso contar con redes "amistosas" de prestaciones y contraprestaciones, sin las cuales todo se paraliza: las fotocopias tardan semanas, los centros de computación y cartografía no aceptan prestar ningún servicio, etc. El poder paralelo ofrece a sus allegados la posibilidad de movilizar semejantes redes de "amistad".

Empero, la trayectoria de aquella secretaria privada distaba de ser ejemplar: se comentaba que había sido informante de los Servicios de inteligencia durante el úl-

timo Gobierno Militar. Fue trasladada por enturbiar la actividad laboral (por ejemplo ocultar un expediente para luego localizarlo, paralizar el pase de un empleado para después proponer de gestionarlo, o sea actuar cual "mago de oficina". A pesar de ello, hizo una carrera administrativa exitosa.

En cuanto a sus supuestos vínculos eclesiásticos, no se materializaban sino por la obsecuencia con que recibía a las monjas que concurrían a pedir información sobre el partido. Pero ella exhibía gran religiosidad y solía prodigar consejos morales a los jóvenes empleados. Se amparaba así en la legitimidad de la Iglesia, trascendiendo la mundanal normativa municipal. En el momento en que tomamos contacto con la Municipalidad, había consolidado una red de "amigos" y gran credibilidad: varios empleados consideraron que el hecho de visitar al párroco (para el episodio de la cruz invertida) había sido una hazaña arriesgada.

Por otro lado, la administración regular o paralela de las normas y útiles de oficina, que destacamos más arriba, estaba en gran medida en sus manos. Según lo analizó Michel Foucault (1975), la fuerza de los sistemas disciplinarios se asienta en un conjunto de "pequeñas técnicas" de control. Vale destacar entonces la coerción ejercida sobre los agentes por los manipuladores tácticos de enseres de trabajo. No se trataba solamente de la ocupación de "espacios de poder" vacantes, sino de la búsqueda del control vía la articulación de pequeños detalles en todas las dimensiones de la vida laboral y eventualmente extra-laboral: el espacio físico, los recursos de cada uno, los compromisos personales, el uso del tiempo, etc.

Por ejemplo, durante los veinte minutos que duró nuestra entrevista con el director, la secretaria irrumpió cuatro veces, bajo pretexto de buscar alguna documentación en los armarios: el jefe también estaba bajo control. Los empleados que se oponían a la camarilla eran acosados por una campaña de vigilancia que ponía en movimiento los aliados de los demás sectores y podía extenderse fuera del Municipio.

Cada uno de los "pequeños detalles" de este control, aislado, no representaría sino una anécdota de oficina.

Su articulación construía un sistema condicionante, poco visible pero muy operativo. Constatamos también que la representante del poder paralelo en la oficina actuaba con las herramientas que Georges Balandier (1985) presentó como eternos fundamentos del poder: lo *simbólico* (pautas de status, de integración o exclusión, dando por descontado que fue al origen de la cruz invertida), y lo *imaginario* (a través de sus vínculos con representantes de la Intendencia, los Servicios de inteligencia y la Iglesia).

En efecto, el eterno problema del Poder es el de asentar su credibilidad. A ese fin, juega con el imaginario de sus súbditos y "siempre habla desde otro lugar" (Balandier, 1985, pág. 97). Su respaldo puede ser la Palabra de los ancestros, en una sociedad tradicional, o la Constitución nacida de la voluntad del pueblo, en una sociedad moderna. Un burócrata de oficina es verdaderamente ungido en el poder cuando los demás creen que goza del apoyo de los jefes de la organización, así como también de los factores de poder omnipresentes en las representaciones compartidas: en este caso, la Iglesia y los Servicios de inteligencia. Por otra parte, como los titulares del Municipio pertenecían al Partido Justicialista, entonces políticamente mayoritario, los tres respaldos que se imaginaban al "poder paralelo de la oficina" correspondían a tres instituciones, a las que se atribuían las mayores cuotas de poder en el país: 1- Partidos políticos, 2-Iglesia católica, 3-Fuerzas Armadas<sup>23</sup>.

Si bien todos los empleados manipulaban los elementos de la vida laboral, el uso que la camarilla hacía de las pautas de status y de decoración de las oficinas evidenciaba que se trataba de actuar con símbolos sobre la mente de los agentes. Los episodios más explícitos fueron los de la cruz invertida y la asociación del estandarte de la cooperativa de viviendas con el crucifijo y la enseña patria. Por otra parte, fue en el Día de la Bandera (20 de junio de 1987) que la cooperativa organizó un acto cívico con la presencia del Intendente para la "colocación de la piedra fundamental" de uno de los proyectos de construcción, ceremonia seguida por un lunch. Los opositores al director, su secretaria, o la

cooperativa que patrocinaban, se encontraban entonces simbólicamente empujados hacia una sacrílega *antipatria*<sup>24</sup>. Vamos a analizar ahora el simbolismo de los acontecimientos que ocurrieron en la Dirección a partir de las elecciones de septiembre de 1987.

## Epílogo y moraleja

Cuando una camarilla pretende controlar una oficina, los empleados pueden subordinarse a ella, ignorarla o combatirla. En el momento en que comenzamos la investigación, la mayoría del personal de la Dirección de Planeamiento estaba influenciada por el "grupo de la secretaria privada" que describimos anteriormente. Recordamos que el arquitecto había estado antes a cargo de la Dirección, período en que nombró la secretaria privada, y la camarilla cobró fuerza. Olvidando los favores pasados, la camarilla -con el nuevo director como aliado- se tornaba en contra del jerárquico, a la sombra del cual había brotado. Así es que los poderes paralelos, injertados en la organización, logran mantenerse mientras se renuevan los directores.

En el momento de las elecciones de septiembre de 1987 arreciaron las hostilidades. El argumento de la camarilla en la contienda consistió en acusar a los demás de no colaborar: así lo dijo la carta de un empleado al Intendente, denunciando que "Su Majestad" (el arquitecto) se negaba a participar en casos que consideraba "turbios", y "se reía" del obelisco del hall, que construyó el director para glorificar el accionar del Municipio.

Simultáneamente, el director, que sentenciaba "siento una dureza del otro lado de la mampara", formalizó el pedido de pase a otro sector de los tres profesionales opositores que ocupaban la oficina vecina. Se dirigió personalmente a otros servicios, para tratar de reubicar a los que juzgaba indeseables, sin avisar a los interesados. Colgó en su despacho un cartel que pregona "CREER, CREAR, CRECER" y puso en la oficina de aquellos tres profesionales un afiche intitulado "DIEZ FORMAS DE DESTRUIR UNA INSTITUCION", que termi-

naba con "Cuando otros se suban las mangas de la camisa para trabajar, grite como loco que la institución está monopolizada por una camarilla". En primer atiche ornaba las paredes de las oficinas de la cuestionada cooperativa de viviendas.

La notificación del carácter indeseable de los tres profesionales fue más explícita cuando la camarilla les sustrajo varios libros de un armario (cerrado con llave, pues contenía también las preciadas tazas de té), y luego se apropió del armario mismo y de los muebles más nuevos, instalándolos en la oficina del director, dejando a cambio viejos ficheros metálicos, sillas rotas, en medio de un alevoso desorden. Los planos del partido que ornaban las paredes pasaron también a la oficina del director, para paralizar el desenvolvimiento laboral de sus adversarios y recuperar todo lo realizado por ellos, a la vez que se los excluía de las tareas.

La entidad promotora de los planes de viviendas patrocinados por el director ofreció un asado a todo la camarilla y un agasajo a las autoridades bancarias susceptibles de otorgar líneas de crédito al proyecto. El Intendente electo auspició esta reunión con un discurso.

El grupo de los profesionales trató de lograr el respaldo de las altas autoridades del Municipio. Por un lado, la próxima renuncia de una profesional sometida a maniobras y segregaciones despertó inquietudes en otros: podían ser los próximos presionados. Por otro lado, los vínculos de que se jactaba la secretaria se debilitaron: funcionarios de la Intendencia y de la Secretaría de Gobierno manifestaron gran carencia de credibilidad, y el episodio del exorcismo dejó en claro que la Iglesia constituida estaba en el campo oficial.

Los profesionales reunieron indicios contra sus contrincantes, esperando el momento en que las autoridades del Municipio se convencieran de la necesidad de despedir al director, su secretaria y un empleado que no vacilaba en amenazar físicamente a los que no acataban las consignas. Los motivos para efectivizar las sanciones estaban preparados: según expresiones de los entrevistados, se disponía de indicios de diligenciamientos preferenciales hechos por el director, la secretaria había usurpado la autoría de un informe (ver

más arriba) y el empleado solía demorar los expedientes para "coimear" a los contribuyentes que acudían al servicio, uno de los cuales aceptó testimoniar. Se emitió en primer lugar una carta al Intendente para protestar contra la sustracción de los planos y armarios de la oficina y conminar al director y a la secretaria a devolver algunos libros personales, que no habían reaparecido.

Pero el Intendente, quien conversaba a menudo con el director, se negó a recibir a los tres profesionales, que sólo pudieron acceder a la Subsecretaría de Gobierno. Esta coincidió con ellos pero les manifestó que la decisión no estaba en sus manos. Las angustias de los profesionales los llevaron a prepararse para otros destinos, mientras altas fiebres o repentinas afecciones fulminaban a varios de ellos. Finalmente salió una resolución del Intendente en la que, "visto lo conversado con el señor Director", se afectaba a tres de los profesionales a distintos lugares del Municipio. Comenzaron sus nuevas tareas el 2 de noviembre, Día de los difuntos. Sólo quedó en Planeamiento la arquitecta, la cual -acosada por la camarilla- no tardó en pedir el pase a otro sector.

La victoria de la camarilla parecía completa. El director voceaba que iba a hacerse cargo de una grandiosa "Secretaría de Planeamiento", abarcando más áreas municipales. En un documento dirigido a la Provincia, sugirió el traspaso al Municipio de los servicios de Obras Sanitarias, Vialidad Provincial (con todas las máquinas) y del 10% de los fondos del FONAVI administrados por la Provincia. La Dirección tenía ahora bandera propia (una síntesis patriótico-religiosa: una cruz celeste sobre un fondo blanco, con una casita en el centro) y sus comunicados se exhibían en numerosas carteleras del palacio municipal. La Gestión entrante preparaba su equipo gubernativo y había que ganar espacio.

En las oficinas de la Dirección era cada vez más claro que el espacio físico constituía el medio con que luchar. Los vencedores se apoderaron de dos de los tres escritorios abandonados por los profesionales desplazados. Uno había dejado en las paredes varios afiches de estatuas de Buenos Aires: fueron censura-

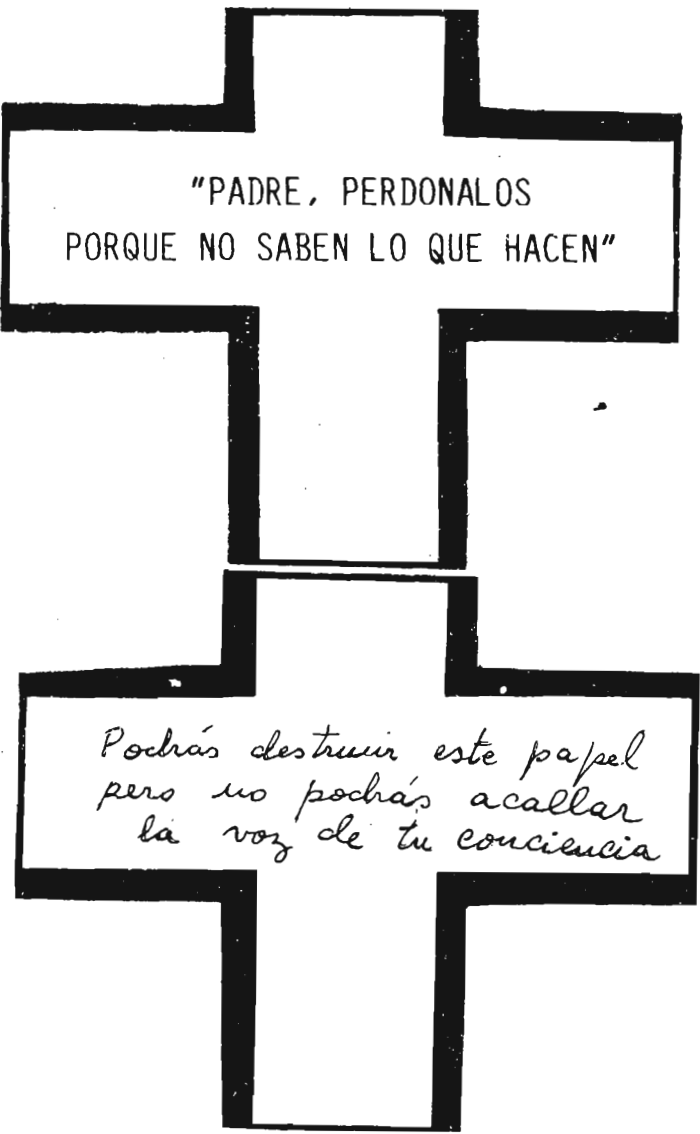
dos por puritanas cintas adhesivas pues no se toleró que se expusieran estos cuerpos, aunque fueran esculturas de Lola Mora.

En esos momentos de redefinición toda ausencia podía ser fatal. La secretaria no abandonaba su silla ni por un minuto; tampoco dejaba el palacio municipal en sus días de ausencia. Mientras tanto, en la oficina del director, la cooperativa de viviendas ganaba otra promoción simbólica: una foto de la obra en construcción para familias del Ejército reemplazó a los retratos de Perón y Cafiero.

La entronización del nuevo Gobierno Municipal frustró las expectativas de ambos bandos. No se concretaron los sueños faraónicos del director; bien por el contrario, se mencionó que iba a ser recortada su área. Pero los que esperaban su caída fueron defraudados al ver que seguía en función y que el Intendente saliente, ahora Diputado Nacional, lo nombraba asesor. No podía renegar de uno de sus fieles seguidores.

Sin embargo, la relación entre el director y el nuevo Intendente no fue tan idílica como con el padre. Después de numerosas intrigas y conspiraciones, el primero de noviembre de 1988, el Director General de Acción Gubernamental subió al tercer piso del palacio para dar lectura solemne de un decreto que reorganizaba el área de Planeamiento. El director y todo el grupo de la secretaria tuvieron que incorporarse a un sector de Obras y Servicios. Al otro día -2 de noviembre, Día de los difuntos- se fueron con los muebles, pero tuvieron que devolverlos pocos días después. El director logró conservar el escritorio y la bandera.

Quedó en una pared la cruz dibujada por la secretaria, con el papel que pregonaba: "Padre, perdónalos porque no saben lo que hacen"; al reverso figuraba la mención manuscrita: "Podrás destruir este papel pero no podrás acallar la voz de tu conciencia". Finalmente, en julio 1989, el Intendente exigió la renuncia del controvertido director de Planeamiento.



"PADRE, PERDONALOS  
PORQUE NO SABEN LO QUE HACEN"

*Podrás destruir este papel  
pero no podrás acallar  
la voz de tu conciencia*



La descripción de las pautas del conflicto nos permite volver a la caracterización de los tipos de poder en juego: de la misma manera que la autoridad formal emana de la norma, los que la reivindican se asientan en los principios (para apelar a las autoridades del Municipio) y los reglamentos (para proporcionar un justificativo del castigo). En cambio, para el poder paralelo, todo vale (reglamento incluso) para socavar a los adversarios, hartarlos hasta inducirlos a la renuncia o sumisión silenciosa y apropiarse de los canales de decisión. Se trataba de forjar un grupo de leales: tildaban a sus opositores de no colaborar en tareas que no eran legitimadas por principios claros, y los acusaban de "pasar información al Sindicato" (en ocasión del conflicto que describimos más arriba).

El concepto de la "trenza" estaba presente hasta en el pretexto con que el director presentó su expulsión a los profesionales: alegó que los enviaba como informantes en distintas áreas porque tenía un "plan revolucionario" para reestructurar el Municipio. En cuanto a su respaldo oficial, se había reafirmado a fines del '87 con su designación de asesor de la Cámara de Diputados de la Nación, y no se había desmentido hasta octubre de 1988. Su victoria sobre los profesionales de la Municipalidad se había logrado principalmente merced a su trato directo con el mandatario, ventaja capital en un ámbito centrado en las relaciones personales.

Pero vimos que algunos empleados concienzudos también pujaban indirectamente, tratando de socavar la credibilidad de la camarilla interna, sin apelar abiertamente a los principios que daban sentido a la acción colectiva del Municipio. Ciertos profesionales trataban de combatir la camarilla, sustrayéndole sillas, pegándole afiches en las oficinas o "bombeando" de una oficina a otra los expedientes del director. Ahí residía tal vez la victoria mayor del poder paralelo: la capacidad de inducir a todos los agentes a adoptar la forma conspirativa de luchar. Las altas autoridades de la Municipalidad no estaban más al alcance de los empleados, pues a la falta de comunicación interna se sumaba el respaldo de que gozaba la camarilla.

Se llega verdaderamente a "informalizar la organi-

zación" cuando todos los agentes luchan sordamente o se limitan a ser neutrales. Esta "informalización", lograda cuando la autoridad formal está desacreditada o fuera de alcance, lleva a los principios y los roles laborales a desdibujarse, e invalida las normas de organización del trabajo.

## VI

### EL MUNICIPIO Y COMO USARLO

A partir del examen del funcionamiento municipal y el estudio etnográfico del servicio de Planeamiento, exponemos ahora una visión antropológica de la Municipalidad como *organización*: un orden simbólico en el que operan ciertas modalidades de diferenciación jerárquica; la actividad de sus miembros siendo legitimada por finalidades definidas y gobernada por normas instituidas. Esta caracterización de las organizaciones podría corresponder a la mayoría de las empresas y administraciones de la sociedad moderna.

En el análisis que hicimos del ejercicio del poder en la Dirección de Planeamiento, distinguimos fines y medios empleados. Asimismo, las finalidades de una institución no están en mismo nivel de abstracción que los actos de los miembros: constituyen un marco interpretativo para dar sentido a sus actos y discursos, y legitimar el ejercicio de la autoridad. Las normas administrativas se ubican en un nivel intermedio: instrumentan las finalidades, son modificables según procedimientos precisos, y teóricamente regulan el desempeño de los agentes.

El funcionamiento formal de la institución municipal se legitima por las finalidades enunciadas en la ley provincial de Municipalidades: la administración local del partido en el marco de "los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación". Las normas instrumentan estas finalidades, dentro de una pirámide jurídica de varios pisos que no debe ser subvertida (constitución y leyes nacionales y provinciales, ordenanzas y decretos municipales, reglamentos administrativos, estatuto del personal, etc). Los agentes no siempre aplican los reglamentos de manera neutra: suelen intentar mejorar su situación, reivindicando la

calidad de su trabajo o buscando el apoyo de un jerarca. Más allá de la simple conformidad con los principios y normas instituidos, el comportamiento estratégico de los agentes que persiguen objetivos personales, no necesariamente se contraponen con los fines oficiales de la institución.

En términos generales, las prácticas sociales pueden considerarse, en relación a los principios y normas, desde las perspectivas de la *conformidad*, la *estrategia*, la *manipulación* o la *contestación*<sup>25</sup>. En la Dirección de Planeamiento, muchas de las prácticas observadas no hacían a la conformidad, tampoco a la estrategia: constituían manipulaciones de la organización formal. La mayoría de los elementos de la vida laboral funcionaban como perrechos del conflicto entre los dos grupos del servicio. Las oficinas, mamparas, útiles y teléfonos no se administraban más en función de la tarea; las normas municipales se transformaban en elementos tácticos, así como los grupos formados durante el trabajo. La manipulación se practicaba esencialmente por parte del grupo de la secretaria, pero los profesionales también la ejercían: uno de ellos urdía el bloqueo de los estudios, otro organizaba el "bombeo" de los expedientes tratados por el director, derivándolos de manera constante de una oficina a otra. Se había creado una cultura de la manipulación, que llevaba a todos a luchar de esta forma o someterse. Por otro lado, los profesionales sospechaban que el director efectuaba prácticas manipulatorias en torno a la cooperativa de viviendas que patrocinaba, la cual, quizás, sólo era materia para propaganda política o interés privado.

Todos los elementos de la organización podían ser tratados estratégicamente o manipulados por los agentes. Por ejemplo, la categorización escalafonaria, columna vertebral de la administración, por la que cada agente se veía reconocer un nivel y podía compararse con los demás, era un elemento controvertido en la Dirección de Planeamiento. En particular, la posición de la secretaria estaba en juego en los conflictos. Gozaba de una categoría de jefatura administrativa (11), por debajo del director (21) y los profesionales (17 a 14), pero por encima de los demás empleados (los cuales se repar-

tían entre 9 -la ex-secretaria privada- y 5). Las contien-  
das de la oficina apuntaban a reconocerle un nivel equi-  
valente al de los profesionales, o sea, crear una nueva  
clasificación, que contrarrestara la jerarquización impe-  
rante.

Del mismo modo, el uso del espacio se convertía en  
potente herramienta al servicio de estrategias particu-  
lares. Aunque la atribución de oficinas y escritorios, así  
como la transparencia u opacidad de las mamparas,  
teóricamente refleje el nivel de cada agente (el jefe está  
solo en una oficina opaca, los subjeses comparten uno o  
dos oficinas cuyos muros son transparentes en su  
parte superior, los de abajo están repartidos en una sala  
común), no había regla automática al respecto, y las si-  
tuaciones adquiridas siempre podían ser cuestionadas,  
como lo vimos en ocasión de la instalación del director  
de Planeamiento.

Recordamos que Michel Foucault puso en evidencia  
la importancia del control de los detalles en el desarrollo  
de las instituciones disciplinarias: "Técnicas siempre  
minuciosas, frecuentemente ínfimas, pero que tienen su  
importancia: porque definen cierto modo de control polí-  
tico y detallado del cuerpo, una nueva «microfísica» del  
poder"<sup>26</sup>. Estos términos se aplicarían al dispositivo  
manejado por la secretaria de Planeamiento. Los miem-  
bros del servicio se encontraban sometidos a un con-  
junto de pequeñas técnicas de control, cuyos impactos  
acumulados resonaban en el espacio cerrado y el  
tiempo rutinario de la oficina.

Cuando se suman presión ideológica y control de las  
minucias, la coerción que de ahí surge, puede producir  
efectos difíciles de imaginar por los que están afuera.  
Algunos agentes municipales llevan armas y hubo va-  
rios heridos de bala en ocasión de reyertas adentro del  
palacio, pero los poderes más eficientes no necesaria-  
mente se muestran bajo aspectos espectaculares. Hay  
que haber vivido el embate cotidiano, experimentado la  
exclusión de las rondas de café, conocido las tareas  
paralizadas y los expedientes extraviados, para tomar  
conciencia de la coerción ejercida por los estrategas de  
oficina. Dice una ex-protagonista de la Dirección:  
"Ahora me sobra el tiempo para trabajar. Antes no iba a

trabajar; iba a parar los golpes. No sé cómo pude aguantarlo". Durante nuestras entrevistas, ciertos protagonistas de la Dirección de Planeamiento se interrogaban en estos términos sobre la vida palaciega: "¿Cómo pude hacer semejante cosa?", a propósito de acontecimientos que nunca habían contado afuera. Su experiencia testimonia de que ciertos fenómenos políticos elaborados en las organizaciones, no pueden reducirse a los «campos sociales externos». Adentro de los muros (materiales o simbólicos) de la organización, el "carácter *sintético* de lo político (...), que utiliza y manipula [los demás sistemas] así como sus propias instituciones"<sup>27</sup>, se manifiesta ampliamente.

Mencionamos que numerosos agentes se enfermaban como consecuencia de las tensiones de la oficina. En este caso intervinieron los factores psicológicos personales, pues cada uno tuvo su manera de reaccionar y corporizar las agresiones. Algunos vieron reactivados viejos problemas físicos o psíquicos arraigados en su historia infantil, e inexplicablemente ciertos agredidos se dejaron avasallar sin defenderse. Dejando las dimensiones individuales para otro enfoque más psicológico, nos limitamos a tratar su articulación en la microsociedad de la oficina.

Vale notar que muchas agresiones se disimulaban bajo un manto de cordialidad y sonrisa. La palabra amistad solía parecer vacía de significado. Los mensajes amistosos frecuentemente dejaban traslucir cierta duplicidad, tal como lo hacía el extraño lapso que concluía un texto que la secretaria privada de la Dirección de Planeamiento, queriendo parafrasear la palabra de Cristo, había escrito en la revista de la parroquia de su barrio:

"La importancia de recibir compartiendo el dar"

"... A veces esto me resulta fácil por ser agradable la persona que tengo cerca. Otras veces, es tan negativa y tiene características tan feas y difíciles de soportar que no puedo hermanarme. Entonces pienso que a ésa mi limitación hay que darle el tiempo de madurar, intentando comprender aquella palabra del Maestro: Amen también a sus amigos".

Una evaluación del accionar del Municipio necesita-

ría tomar en cuenta las diferentes redes que los agentes debían integrar en su estrategia: los vínculos políticos, familiares o sindicales podían influir en todos los niveles de la acción administrativa. En definitiva, los agentes del Municipio estaban sujetos a una red de apremios que no se limitaba a la compleja normativa oficial. Además, muchos empleados tenían estar implicados en una excesiva flexibilización de las reglas. Todos estos factores, así como la falta de medios económicos, favorecían el inmovilismo. Sin embargo, las prácticas municipales que observamos, inducían a pensar que la organización podía ser utilizada de manera muy "eficiente" por parte de algunos agentes, para repartir por ejemplo puestos de trabajo o viviendas a los allegados, o para bloquear el desarrollo de trámites considerados inoportunos.

## La organización como medio

La visión funcionalista clásica de la organización burocrática, analizada por Max Weber (un sistema de actividades orientadas hacia determinados fines distinguidos de los fines privados, con una definición precisa de los derechos y deberes de cada nivel jerárquico), fue criticada por numerosos trabajos sociológicos que subrayaron su carácter reductor y analizaron las organizaciones como inscriptas en lógicas de dominación, operando en la sociedad global<sup>28</sup>. Si fines y normas fueron mencionados en estas páginas para caracterizar las organizaciones, no era para volver al *tipo ideal* weberiano, sino porque la investigación de campo muestra que constituyen materiales esenciales para la actividad creadora de los miembros.

En definitiva, una organización propone a sus miembros un juego de construcción con ladrillos materiales o simbólicos, junto con un modo operatorio reglamentario. Los agentes no necesariamente adhieren a los fines propuestos, tampoco actúan siempre conforme con las reglas. Pero normas y fines oficiales constituyen materiales disponibles para los miembros, quienes pueden

reivindicarlos, utilizarlos, manipularlos, tomar los medios como fines o viceversa. Dicho de otro modo, en el medio de una organización "científica" del trabajo -la cual supuestamente divide y reparte las tareas en función de prioridades definidas-, surge el ejercicio de un *bricolage*<sup>29</sup> a varios niveles, cuyos elementos son los elementos institucionales (recursos materiales, actos de administración del personal, modalidades de diferenciación de los agentes...) así como lo que construye la vida laboral (las identidades individuales, los grupos de pares o de comensales por ejemplo).

Sabemos que Lévi-Strauss distinguió dos formas del pensamiento humano, el *pensamiento científico*, "basado en la distinción de lo contingente y lo necesario"<sup>30</sup>, y el *pensamiento mítico*, que comparó con el *bricolage*, caracterizándolo como "una reconstrucción continua con los mismos materiales, en la que antiguos fines siempre se usan como medios nuevos"<sup>31</sup>. Señaló que el hombre moderno no se limita al pensamiento científico, sino que también pone en práctica procesos análogos al pensamiento mítico, por ejemplo cuando ejerce ciertas actividades artísticas o de *bricolage*. Por lo que es del Municipio aquí estudiado, podemos argumentar que la actividad laboral apela a ambas formas de pensamiento: los agentes no limitan sus actuaciones a los roles asignados por la división formal de tareas, sino que ejercen, con los elementos organizacionales, complejos procesos de *bricolage* material y simbólico<sup>32</sup>. Así es que la organización funda un modelo de "creatividad domesticada" y un orden simbólico definido, pero no determina los actos de sus miembros: sólo los condiciona por un conjunto de mediaciones. Una organización proporciona potentes herramientas que no están reservadas para usos o autoridades formales; bien por el contrario, están disponibles para la creatividad -bien o mal orientada- de todos los actores.

Se trata entonces de examinar en particular *lo que los miembros hacen con las organizaciones*. Una faceta de la identidad individual de cada agente nace de los roles asignados por la institución. Estas identidades se construyen a partir de las posiciones en el orden establecido (rangos y tareas...) y de los recursos que salen



de ello (oficina, útiles, posibilidades de palabra...). Pero estos elementos no se inscriben de una manera predefinida en un individuo pasivo: cada cual invierte, a su manera, su lugar y su tiempo. Disponiendo muebles y herramientas de trabajo, así como administrando su tiempo, se construye una imagen identificatoria, un *espacio-tiempo subjetivo* forjado en la organización<sup>33</sup>.

Las identidades individuales también revisten aspectos definidos fuera de la organización: los agentes, en tanto "seres totales y no divididos en facultades" (según la expresión de Marcel Mauss)<sup>34</sup>, pueden movilizarlos dentro. En efecto, observamos que el ejercicio de las relaciones de poder en el palacio municipal, también apelaba a legitimidades exteriores, tal como lo mostraron el caso de la cruz invertida y la iconografía patriótica manipulada por el director de Planeamiento. Los símbolos religiosos que se exhibían en los despachos oficiales aportaban su cuota de legitimación a los mandatarios, para demostrar que tenían los demás Poderes de su lado, en particular la Iglesia y las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, la decoración de la oficina del Intendente saliente se basaba en una tríada político-ecclesiástico-militar: una foto de Perón al lado de retratos de los próceres militares San Martín y Belgrano, una estatua de Eva Perón cerca de la bandera argentina, un crucifijo arriba de una foto de Eva Perón, una fotografía del Intendente en compañía del obispo de San Gabriel, un plato regalado por la Policía Provincial... Cuando el nuevo Intendente asumió en diciembre de 1987, se alabó la presencia del comisario, el cura y un oficial superior de un Instituto militar vecino, junto con las personalidades políticas. Por su parte, el Secretario General del Sindicato tenía en su oficina bandera y crucifijo, al lado de otras imágenes atestiguando sus convicciones católicas, como por ejemplo una fotografía del Papa.

En cuanto a la secretaria de la Dirección de Planeamiento, sin duda era imaginario el apoyo con que contaba por parte de las autoridades políticas, eclesiásticas y militares; empero, su dispositivo de poder era operativo, pues los miembros del servicio percibían sus efectos sobre los objetos de la oficina, los cuerpos y los espíritus. La manipulación potencial de todos los

elementos de la vida laboral -autoridades municipales incluidas- alimentaba la fantasía de un poder ilimitado, al que ningún principio podía oponerse; sólo se podía huir hacia otro servicio o refugiarse en la enfermedad. Su ascendiente probablemente se sostenía también en otro profundo resorte: era una mujer de ojos azules, considerada atractiva; notamos que todos los empleados masculinos se habían alistado en sus filas. Algunos de sus colegas creían en sus sostenes terrestres, otros la consideraban como animada por fuerzas más lejanas: "Tiene el diablo en el cuerpo", "Es la encarnación del Mal". Si bien el Municipio constituía formalmente una institución cerrada y delimitada, por otro lado, lo simbólico y lo imaginario abrían el palacio a las más remotas influencias.

## VII

### EL MUNICIPIO Y SU IMAGEN

Cuando más arriba analizamos el presupuesto municipal, señalamos la extrema cautela con la que el Municipio lo presentaba, insistiendo exclusivamente en los gastos de Salud. Como en cualquier administración pública, las autoridades municipales estaban al cruce de lógicas administrativas y políticas. Tenían que administrar, y simultáneamente conservar los favores del electorado. Según el *tipo ideal* burocrático de la sociología weberiana, un corte neto separaba los dirigentes electos, que definían la política, de los funcionarios de carrera, que la ejecutaban. Pero adentro del palacio, los dos campos se entremezclaban y los agentes debían aprender a tomar en cuenta, por ejemplo, los pesos políticos respectivos del director y del coordinador del área, o sus vínculos familiares con el Intendente. Al principio de la gestión iniciada en diciembre de 1983, la creación de los puestos de "coordinadores" en el palacio -sin ninguna tarea nueva para justificarlos y aunque todos los servicios estuvieran ya dirigidos por cuatro o cinco niveles de funcionarios no permanentes-, inscribió la primacía de lo político en el corazón del orden administrativo; un rasgo que fue profundizado por la multiplicación de los puestos municipales destinados a militantes peronistas.

Notamos que el número de agentes municipales se incrementó mucho en cuatro años de gobierno (un 60% durante el primer año, un 70% en total) pero, a falta de un aumento correspondiente del presupuesto, el Municipio consagraba la casi-totalidad de sus recursos para gastos de personal y funcionamiento, y no podía promover casi ninguna realización sobre el territorio del partido, en materia de servicios públicos en particular. Como por otra parte se dispensaba muy poca información presupuestaria, muchos vecinos sospechaban una

redistribución *de facto* de los fines de la Municipalidad, la promoción del Partido Peronista y el bienestar de los agentes municipales pareciendo suplantar la administración local.

En esta organización centrada en la lealtad política, no había transparencia de la administración (objetivos a cumplir, seguimiento, información...), tampoco reuniones regulares de los principales dirigentes del Municipio: el Intendente trataba cada tema con el responsable interesado. Se había generado una progresiva incomunicación entre las autoridades del Municipio y los empleados de base. En definitiva, los funcionarios no-políticos del palacio municipal tenían pocas oportunidades de acercarse al Intendente.

En su nueva oficina de Diputado Nacional, el Intendente saliente nos señaló, en ocasión de una entrevista, que su hija (entonces Secretaria Privada, anteriormente Directora de Acción Social del Municipio), era soltera y se dedicaba totalmente a la política: "La mitad de los votos de *San Fermín* [una zona popular del partido], es por ella". Añadió: "Es mitad hombre". Como en cualquier parte, el poder era cosa de hombres; las mujeres que participaban en él, se encontraban simbólicamente masculinizadas.

Constatamos la relevancia de los vínculos familiares -reales o metafóricos- en muchos aspectos de la dinámica municipal. La familia del Intendente tenía un papel clave en el palacio, más aún a partir de mediados del '88, cuando la mujer del nuevo Intendente finalmente logró la Presidencia del Concejo Deliberante, que no había podido obtener antes, por motivo de una coalición entre radicales y opositores peronistas. Nombrar familiares no se contraponía con ninguna regla: la ley especificaba que los Concejales no podían ser parientes del Intendente "dentro del segundo grado", pero esto no se aplicaba a la esposa sino al parentesco consanguíneo. A priori nada sugería que los familiares del Intendente no reunían las condiciones adecuadas para ejercer las responsabilidades que les habían sido confiadas. Pero la combinación de vínculos familiares, fidelidades políticas y roles institucionales conllevaban ciertos efectos de resonancia y conducían los dirigentes a exigir de sus

subordinados una lealtad incondicional, no prevista por las normas de la institución.

Vale interrogarse sobre si las dinámicas de nuestra Municipalidad también operan en otras organizaciones del país. Si bien no disponemos de monografías sobre otros Municipios, podemos presentar algunas observaciones al respecto. En primer lugar, notamos que la elección de autoridades en el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Buenos Aires en diciembre de 1989, fue tan difícil como en nuestro Municipio, y por motivos similares: los Concejales Radicales, aliados con Peronistas minoritarios y el Partido Blanco de los Jubilados, marginaron el peronismo oficialista, y se repartieron los puestos directivos durante una controvertida sesión en la que hubo golpes, injurias, expulsiones, bancas destrazadas y exhibición de por lo menos un arma de fuego. Luego de que la Presidencia de la Nación decidiera "intervenir" el Concejo, nuevas elecciones finalmente atribuyeron Presidencia y Vicepresidencias a la alianza constituida por Peronistas oficialistas, Ucedeístas e Intransigentes. En la oportunidad de estos sucesos, los ediles municipales parecieron poco inclinados hacia la convivencia democrática.

En cuanto a las redes familiares en las organizaciones, constatamos que, en numerosos ámbitos, varios familiares de los mandatarios ejercían importantes responsabilidades, como ocurría por ejemplo en los Poderes Provinciales de Catamarca, San Luis, La Rioja y Neuquén, con respectivamente las familias Saadi, Rodríguez Saá, Menem y Sapag. El entonces Presidente de la Nación también había atribuido puestos importantes a familiares suyos: uno de sus hermanos era su Secretario Privado, otro era Secretario de Estado en el Ministerio de Salud y Acción Social. En muchos otros ámbitos, solían otorgarse puestos menos visibles -por ejemplo asesorías- a familiares directos. Cuando interrogamos el Intendente saliente sobre eventuales críticas por la hegemonía familiar en el palacio, evocó el ejemplo del Gobernador electo de la Provincia de Buenos Aires: "Bueno, pero Cafiero lleva a los dos hijos y el yerno".

De todo ello podemos deducir que, desde el punto de

vista de numerosos mandatarios, un familiar cercano representa el modelo ideal del ayudante confiable. Por otro lado, los vínculos familiares suelen ser movilizados para conseguir puestos de trabajo: esto ocurre en todos los niveles de las organizaciones, aunque sólo sea reconocido formalmente para el personal obrero y empleado, cuando el Estatuto otorga prioridad de ingreso a los hijos. La incorporación de familiares -y más generalmente, de amigos-, se articula con el uso reiterado de la metáfora de la organización como «gran familia», pero se trata de una familia ideal, sin tensiones, invocada para restar legitimidad a los disensos y fortalecer las relaciones de dominación vigentes. En esta familia simbólica algunos tienen que sacrificarse en nombre de la unidad y en beneficio de un líder omnipotente. Asimismo la familia y el parentesco proporcionan numerosos simbolismos al lenguaje político: por ejemplo, cuando quiere criticarse una alianza táctica entre dos sectores, a veces recibe el nombre de "maridaje".

El funcionamiento en el que el vínculo personal -con el parentesco como modelo- anima una estructura de relaciones desiguales, entre responsables y agradecidos, ha sido caracterizado como *clientelista*: un "clientelismo patrimonial, basado en la ocupación de un cargo público, así como un clientelismo partidario, que generalmente lo acompaña"<sup>35</sup>. Los responsables otorgan favores (en particular los puestos y recursos de la organización) y los agradecidos entregan su lealtad. El clientelismo constituye algo así como la contraposición del orden burocrático weberiano, supuestamente impersonal y gobernado por los fines oficiales de la organización. Numerosos trabajos trataron del clientelismo en las administraciones públicas; parece ser un rasgo bastante difundido entre los países en desarrollo, pero también se encuentra en países más avanzados, aunque el vínculo familiar no siempre constituya su pauta básica<sup>36</sup>.

Las administraciones municipales están relativamente más cerca de sus administrados, comparando con los Gobiernos Provinciales o Nacional. Intervienen más directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos del partido; de ello surgen más demandas directas

de los habitantes a los responsables municipales, por ejemplo, cuando el Intendente presencia actos en el territorio departamental. Esta proximidad favorece el clientelismo, así como lo hace la escasez de servicios públicos: se acentúa la dependencia de la población, y el acceso a los servicios no se entiende como derecho, sino como favor otorgado por tal o tal administrador o intermediario, a cambio de la afiliación de los solicitantes en una red de clientela.

El Municipio estudiado en estas páginas sin duda presentaba rasgos de corte clientelista, que fueron expuestos más arriba. La inserción de los coordinadores, por ejemplo, orientó el estilo de administración hacia el control y el clientelismo. El ejercicio del poder apelaba entonces a la tres formas de dominación distinguidas por Weber (1971): *legal* (basada en la ley), *tradicional* (basada en la tradición, con la forma típica de dominación *patrimonial*, cuando esencial es el vínculo con el soberano), y *carismática* (basada en el valor excepcional de un líder). Encontramos las pautas de la dominación *legal* en el marco formal de la institución, la *patrimonial* en las lógicas clientelistas, y la *carismática* en las invocaciones heroicas, místicas y de fe, del discurso político.

Más que presentar un caso suplementario de burocracia no ideal, estas páginas ambicionaban analizar el ejercicio interno del poder, tal como lo vivían los agentes. Observamos en particular que, en las contien-  
das del servicio de Planeamiento, el grupo que asentaba su hegemonía, establecía -con los elementos de la oficina- funcionamientos similares a los del clientelismo político: una red que monopolizaba los recursos, los manipulaba, y eventualmente organizaba su escasez para luego administrarlos estratégicamente. Los trabajos de Crozier (1963, 1977) enfatizaron el hecho de que los agentes de las organizaciones desarrollan actividades estratégicas, a partir del control de las "zonas de incertidumbre" no definidas en la estructura formal. En este libro, quisimos apuntar a dos dimensiones específicas de la vida laboral organizacional: la incorporación de todos los elementos de los "espacios-tiempos sujetos" individuales, en los dispositivos coercitivos elabo-

rados por los estrategias internos, y la importancia de las prácticas simbólicas para asentar la credibilidad del poder.

Vimos operar bajo varias formas una dilemática autoritaria amigo/enemigo en la que la insistencia en la amistad, unidad, lealtad, revelaba la insuficiencia de pautas reguladoras de conflictos. Los actores en disenso trataban de descalificar al adversario, negándole su identidad democrática ("resabio del Proceso..."), política ("no es peronista..."), hasta humana ("carnero", "lagarto", "gorila..."). Estos ataques a la esencia del otro se articulaban con prácticas autoritarias arraigadas en la historia reciente. Cavarozzi (1984) señaló por ejemplo que el "modelo vanderista" de verticalismo sindical y de relaciones entre sindicatos y política, dificultó, desde los años '60, la institucionalización de acuerdos y conflictos.

Asimismo Sabato y Schvarzer argumentaron que las últimas décadas vieron "la desaparición progresiva -en medio de vaivenes- de todas las formas preexistentes de control social sobre el ejercicio del poder", con lo que "la violencia y la manipulación acaba[ro]n por erigirse en los últimos y únicos métodos para dirimir los conflictos"<sup>37</sup>. Estos autores analizaron los mecanismos de la hegemonía político-económica de la clase dominante argentina, que llevaron a destruir progresivamente "la organización y el poder de los demás sectores sociales y del mismo Estado"<sup>38</sup>. En nuestro estudio de un Municipio, encontramos profundas dinámicas que resonaban coherentemente con esta evolución sociopolítica general.

La violencia bajo sus diferentes formas -física, verbal, simbólica- fue una de las manifestaciones autoritarias que encontramos. No llegaba al nivel de la guerra civil municipal, descrita por Osvaldo Soriano en su novela "No habrá más penas ni olvidos", pero la impunidad en el ejercicio del poder, así como el carácter secreto de los actos de gobierno, desvirtuaba el rol del mandatario electo para administrar los bienes de la comunidad. La opinión crítica de una *comunidad informada* sin duda facilitaría una mayor coherencia entre el accionar municipal y las finalidades oficialmente reivindicadas.



## BIBLIOGRAFIA

### Libros citados en el texto

BALANDIER Georges

1978 *Anthropologie politique*, Paris, PUF (primera edición 1967).

1985 *Le détournement*, Paris, Fayard.

BRODY Jeanne

1987 "Le quartier de la rue des rosiers ou l'histoire d'un cheminement", en GUTWIRTH Jacques & PETONNET Colette, *Chemins de la ville; Enquêtes ethnologiques*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques.

CAVAROZZI Marcelo

1984 *Sindicatos y política en Argentina*, Buenos Aires, CEDES.

*Censo económico*

1985 Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

*Censo nacional de población y vivienda*

1980 Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

CHANLAT Jean-François & SEGUIN-BERNARD

Francine

1983 *L'analyse des organisations, une anthologie sociologique, tome 1: les théories de l'organisation*, Saint-Jean-sur-Richelieu, Québec (Canada), Préfontaine.

1987 *L'analyse des organisations, une anthologie sociologique, tome 2: les composantes de l'organisation*, Montréal, Québec (Canada), Gaëtan Morin.

CROZIER Michel

1963 *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.

CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard

1977 *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

DOUGLAS Mary

1987 *How institutions think*, London, Routledge & Kegan Paul (1986, Syracuse, Syracuse University Press, New-York).

FAVRET-SAADA Jeanne

1977 *Les mots, la mort, les sorts*, Paris, Gallimard.

FISHER Gustave-Nicolas

1980 *Espace industriel et liberté*, Paris, PUF.

FOUCAULT Michel

1975 *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.

1979 *Microfísica del poder*, Madrid, La piqueta.

*La pobreza en la Argentina*

1984 Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

LEVI-STRAUSS Claude

1985 *La pensée sauvage*, Paris, Agora/Plon (primera edición 1962).

MANNONI Octave

1969 *Clefs pour l'imaginaire ou l'Autre Scène*, Paris, Le champ freudien/ Seuil.

MAUSS Marcel

1980 *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF (primera edición 1950).

MEDARD Jean-François

1976 "Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique", en *Revue Française de science politique*, 1976, 26, 1, Paris.

MERTON Robert K.

1965 *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon (primera edición 1953, traducción de *Social Theory and Social Structure*).

POUILLON Jean

1979 "Remarques sur le verbe croire", en *La fonction symbolique, essai d'anthropologie réunis par Michel Izard & Pierre Smith*, Paris, Gallimard.

SABATO Jorge

1988 *La clase dominante en la Argentina moderna, formación y características*, Buenos Aires, CISEA/Grupo Editor Latinoamericano.

VERON Eliseo & SIGAL Silvia

1986 *Perón o muerte*, Buenos Aires, Legasa.

SORIANO Osvaldo

1987 *No habrá más penas ni olvido*, Buenos Aires, Sudamericana.

WEBER Max

1971 *Economie et société*, Paris, Plon (traducción de *Wirtschaft und Gesellschaft*).

## Bibliografía complementaria

BEARN Georges

1975 *La década peroniste*, Archives/Gallimard-Julliard, Paris.

BENOIST Jean-Marie

1983 "Facettes de l'identité", en *L'identité, séminaire dirigé par Claude Lévi-Strauss*, Paris, Quadrige/PUF (primera edición Grasset & Fasquelle 1977).

BUCHRUCKER Cristián

1987 *Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial*, Buenos Aires, Sudamericana.

CORDEU Mora, MERCADO Silvia, SOSA Nancy

1985 *Peronismo. La mayoría perdida*, Buenos Aires, Sudamericana/Planeta.

DEL CAMPO Hugo

1983 *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Buenos Aires, CLACSO.

FREUND Julien

1983 *Sociologie de Max Weber*, Paris, PUF (primera edición 1966).

HOROWICZ Alejandro

1985 *Los cuatro peronismos*, Buenos Aires, Legasa.

LUNA Félix

1971 *El 45*, Buenos Aires, Sudamericana.

1984 *Perón y su tiempo, I - La Argentina era una fiesta*, Buenos Aires, Sudamericana.

1985 *Perón y su tiempo, II - La comunidad organizada*, Buenos Aires, Sudamericana.

1986 *Perón y su tiempo, III - El régimen exhausto*, Buenos Aires, Sudamericana.

NAVARRO Marysa

1981 *Evita*, Buenos Aires, Corregidor.

PAGE Joseph A.

1984 *Perón* (2 tomos), Buenos Aires, Javier Vergara.

ROMERO José Luis

1987 *Breve historia de la Argentina*, Buenos Aires, Abril (1ra edición 1978).

ROUQUIE Alain

1978 *Pouvoir militaire et société politique en République Argentine*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

1984 *L'Argentine*, Paris, Que sais-je ?/PUF.

SEBRELI Juan José

1983 *Los deseos imaginarios del peronismo*, Buenos Aires, Legasa.

SIRVEN Pablo

1984 *Perón y los medios de comunicación (1943-1955)*, Buenos Aires, Biblioteca política argentina/Centro Editor de América Latina.

## NOTAS

- 1 Seminario convocado por el Departamento de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- 2 Congreso organizado por la Facultad de Administración de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Brasil).
- 3 Georges BALANDIER:  
*Anthropologie politique*, PUF, Paris, 1978 (primera edición 1967);  
*Le détour*, Fayard, Paris, 1985.
- 4 Michel FOUCAULT:  
*Surveiller et punir*, Gallimard, Paris, 1975;  
*Microfísica del poder*, La Piqueta, Madrid, 1979.
- 5 Censo nacional de población, 1980.
- 6 Censo económico, 1985.
- 7 INDEC, *La pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, 1984.
- 8 El distrito político es idéntico al partido del Gran Buenos Aires.
- 9 Por ejemplo, en junio de 1985, un bloque "justicialista" (9 Concejales leales al Intendente) frente a los 5 del bloque "peronista" que agrupaba los simpatizantes del herminismo y de Guardia de Hierro. En octubre de 1985, 7 en el bloque "justicialista", 4 en el bloque "unidad peronista", 2 en el bloque "San Martín, Rosas, Perón" y un bloque unipersonal "unificación justicialista".

- 10 El Presidente del Concejo Deliberante tiene un papel clave: decide el orden del día, dirige la discusión, dispone de las partidas de gastos asignadas al Concejo, tiene doble voto en caso de paridad ...
- 11 Eliseo VERON & Silvia SIGAL, *Perón o muerte*, Legasa, Buenos Aires, 1986.
- 12 Imputamos a los gastos de personal de cada área los aportes patronales al FONAVI que figuraban como "transferencia de capital" en el área de Acción Social.  
Los porcentajes parciales dentro de un bloque (por ejemplo ventilación de bienes y servicios para el funcionamiento de un área) pueden ser aproximativos, debido a que esos sub-rubros no incorporaban un "ajuste" general que figuraba para los demás conceptos.  
Incorporamos al área de "Obras y Servicios" la infraestructura vial y los inspectores de tránsito ("zorros grises"), que dependen jerárquicamente de la Secretaría de Gobierno.
- 13 Las declaraciones oficiales insistían sobre el "abandono" en que los dejaba la Provincia, cuyo Gobierno respondía al Partido Radical. Si bien la Provincia no efectivizaba ninguna ayuda especial al Municipio, siempre cumplía con sus obligaciones al enviar normalmente la coparticipación. En cambio el Municipio no siempre depositaba los aportes al Instituto Provincial de Previsión Social del personal (a pesar de deducirlos puntualmente de las remuneraciones). Esos fondos eran entonces retenidos de la coparticipación enviada por la Provincia.
- 14 Categoría: es la ubicación de los agentes en sus respectivos grupos ocupacionales, de acuerdo a la mayor o menor responsabilidad, complejidad, idoneidad o títulos habilitantes necesarios para desarrollar las tareas.

- 15 Grupo ocupacional: son los cargos, funciones o tareas de un conjunto de agentes agrupados por la índole similar de sus puestos en una rama o grupo determinado.
- 16 Carrera: es el progreso del agente en el grupo ocupacional que revista o en los que pueda revistar como consecuencia de cambios de grupos ocupacionales.
- 17 En uno de sus artículos, al hablar del ingreso del personal, aclara:  
 "A igualdad de condiciones, la Junta de Selección resolverá por:  
 a) los huérfanos;  
 b) sostén de madre viuda, padre impedido o hermanos menores invalidos;  
 c) los hijos de los agentes municipales".
- 18 Con fecha del 25.1.1988, el Secretario General del Sindicato elevó una nota al Secretario de Gobierno, Presidente de la Junta de Calificación y Disciplina, donde le solicitó las siguientes promociones:

Agentes con categoría	Que tengan antigüedad (años)	Promover a categoría:
4	5	5
5	5	6
5 o 6	7	7
6	8	8
7	9	8
7 u 8	11	9
9	15	10

Finalmente se otorgó, en marzo de 1988, una promoción para todo el personal: de 2 a 10 años de antigüedad, 1 categoría; más de 10 años, 2 categorías.



- 19 Al tratar las suspensiones, uno de los artículos expresa: "Será causa justificada para imponer la suspensión mayor, de hasta 45 días sin goce de sueldo y sin obligaciones de prestar servicios: (...) Concurrir al empleo en estado de ebriedad o portando armas". "Las siguientes causas darán lugar hasta la cesantía del agente: (...) Haber sufrido en el año calendario 30 o más días de suspensión, exceptuadas las suspensiones por inasistencias o demoras".
  
- 20 Jean POUILLON, "Remarques sur le verbe croire", pág. 43, en: Michel IZARD & Pierre SMITH, *La fonction symbolique*, Gallimard, Paris, 1979. Octave MANNONI (1969, pág. 9-33) propuso caracterizar la creencia con la fórmula: «Je sais bien, mais quand même...» («Ya sé, pero igual...»).
  
- Jeanne FAVRET-SAADA (*Les mots, la mort, les sorts*, Gallimard, Paris, 1977), estudiando los hechiceros franceses en Normandía, presentó la creencia en los embrujos como una interpretación *a posteriori*, reconstruida constantemente según confirmaciones o rectificaciones.
  
- 21 Nos referimos aquí a la clásica noción weberiana de poder como posibilidad de dirigir una relación social.
  
- 22 "Las deficiencias funcionales de la estructura oficial, generan una estructura de reemplazo (no oficial) para satisfacer más eficientemente las necesidades existentes" (traducción de MERTON, 1965, pág. 127-128).
  
- 23 Encuesta realizada por Multimedios & Marketing y Aresco (diario *Clarín*, 14.12.86).
  
- 24 Categoría por la cual el discurso peronista suele identificar sus enemigos.
  
- 25 Balandier, 1978, pág. XI.
  
- 26 Traducción de Foucault, 1975, pág. 140.

- 27 Traducción de Balandier, 1978, pág. IX.
- 28 Chanlat & Séguin (1983) calificaron esta corriente de "paradigma crítico", opuesto al "paradigma funcionalista". Propusieron un nuevo "paradigma de la complejidad", que estudiaría las organizaciones desde la perspectiva de "su utilización por los grupos, adentro y afuera de las organizaciones" (traducción de un texto de C. Perrow, citado pág. 469).
- 29 Realización de pequeños trabajos manuales, típicamente en el domicilio personal, usando de modo imaginativo y para fines cualesquiera, todos los objetos y herramientas.
- 30 Traducción de Lévi-Strauss, 1985, pág. 35.
- 31 *idem*
- 32 Douglas (1987, pág. 66-67) propuso extender a las instituciones modernas el concepto de *bricolage*.
- 33 "La gente invierte un espacio con una identidad simbólica (...), a la inversa, este espacio y su uso les muestran sus propias imágenes identificatorias" (traducción de Brody, 1987, pág. 86, en Gutwirth & Pétonnet 1987).  
Para un estudio general de la apropiación del espacio industrial, ver Fisher 1980.
- 34 Traducción de Mauss, 1980, pág. 276.
- 35 Traducción de Médard, 1976, pág. 119.
- 36 Ver por ejemplo Merton, 1965, pág. 126-138, para un estudio del *boss* político en Estados Unidos.
- 37 Sábato, 1988, pág. 278.
- 38 *idem*.

## INDICE

PRESANTACION .....	7
I. POLITICA MUNICIPAL .....	11
II. PRESUPUESTO MUNICIPAL .....	28
III. POLITICA DE PERSONAL .....	36
IV. VIDA SINDICAL .....	54
V. ETNOGRAFIA DE UNA DIRECCION .....	68
VI. EL MUNICIPIO Y COMO USARLO .....	100
VII. EL MUNICIPIO Y SU IMAGEN .....	108
BIBLIOGRAFIA .....	115
NOTAS .....	121



≠ 37.000=

Este libro deriva de una esmerada investigación efectuada por el especialista francés Denis Guigo (del Centre de Recherche en Gestion - Ecole Polytechnique, París, Francia) y está dedicado al estudio del ejercicio del poder en una Municipalidad del Gran Buenos Aires. Examina el funcionamiento político del Gobierno Municipal (alianzas, elección del Ejecutivo y el Legislativo, valores invocados para legitimar a la conducción, etc.), a fin de dar cuerpo a los remanidos conceptos del discurso político. A un nivel más específico, para tener en cuenta tanto la organización informal como la formal, investiga los hechos básicos de la vida laboral en una Dirección del Municipio. La articulación de los diferentes niveles de la investigación conduce a una visión global de los poderes que operan en esa administración municipal, e introduce una perspectiva de análisis antropológico de las organizaciones de la sociedad moderna.

Volumen simple (S)

